

**Богомолов Ю.Г., Голицын М.С., Коренева И.Б.,  
Кривошей В.А., Михеев Н.Н.**

**«ВОДА - ОСНОВА ЖИЗНИ И  
СОВМЕСТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ»**

*Почему необходимо и как создать  
РАО «Воды России»*

**МОСКВА, 2006**

**ПОСВЯЩАЕТСЯ**

**100-летию со дня рождения  
первого Министра мелиорации  
и водного хозяйства СССР  
Героя Социалистического Труда  
ЕВГЕНИЯ ЕВГЕНЬЕВИЧА  
АЛЕКСЕЕВСКОГО  
(1906 – 2006)**

## **УДК 556.3/5+504.4.06**

**Авторами настоящей публикации, имеющими достаточный опыт практической и научной деятельности в сфере экологизации и рационального использования водных ресурсов и объектов, в том числе зарубежных, обоснована и разработана модель возрождения водного хозяйства России, адекватная реалиям жизни.**

**В публикации приведена оценка современного состояния водной среды и водного хозяйства. Охарактеризованы водные отношения и Водный кодекс, базовые структура и функции водного хозяйства. Освещены вопросы организации управления водным хозяйством и его производственными фондами, а также зарубежный опыт в этой сфере. Дано описание предлагаемой модели управления водной средой и организации отрасли «водное хозяйство», в том числе структура РАО «Воды России», его цели и задачи. Соображения по эколого-экономическим и правовым аспектам и взаимоотношениям водного хозяйства с другими отраслями экономики в структуре РАО «Воды России» рассматриваются как возможная *система управления водным хозяйством страны.***

**Авторы выражают признательность вице-президенту РАН Н.П. Лаверову, вице-президенту Международной комиссии по ирригации и дренажу Г.Г.Гулюку, ряду Международных организаций экологического и водного профиля за конструктивную критику и поддержку идеи создания РАО «Воды России».**

**©Богомолов Ю.Г., Голицын М.С., Коренева И.Б., Кривошей В.А., Михеев Н.Н.**

**©Все права настоящей публикации принадлежат коллективу авторов.  
Настоящая публикация не может быть использована в коммерческих,  
или иных целях без согласия авторов.**

**Богомоллов Ю. Г., Голицын М.С., Коренева И.Б.,  
Кривошей В. А., Михеев Н. Н.**

**«ВОДА - ОСНОВА ЖИЗНИ И СОВМЕСТНАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ»**

**Почему необходимо и как создать  
РАО «Воды России»**

**МОСКВА, 2006**

## ***1. Постановка проблемы***

Геополитические изменения, связанные с распадом Советского Союза, образованием ряда суверенных государств и переходом промышленности на рыночные отношения кардинально изменили состояние технической и экологической безопасности в стране. В значительной степени это касается и водного хозяйства России.

### ***Природные воды - это индикатор состояния экологического благополучия любой территории.***

В связи с продолжающимся ухудшением качества поверхностной и подземной воды водных объектов, снижением уровня безопасности гидротехнических сооружений и ростом ущербов при прохождении половодий и паводков большая группа ведущих учёных и специалистов, депутатов Государственной Думы РФ Федерального Собрания РФ, артистов и писателей, представляющих многомиллионную аудиторию зрителей и читателей России, неоднократно выражали в своих обращениях к Президенту России В. В. Путину озабоченность безопасностью водных ресурсов и высказывали конкретные предложения по кардинальному улучшению сложившейся в водном хозяйстве России ситуации (см. приложение 1,2,3).

Так, в обращении Народных артистов СССР: Баталова А.В., Дорониной Т.В., Зыкиной Л.Г., Ланового В.С., Петрова Н.А., Тихонова В.В., Яковлева Ю.В.; Народных и заслуженных артистов России: Бурляева Н.П., Ножкина М.И., Михайлова А.Я., Панкратова-Чёрного А.В.; писателей: Бушина В.С., Ганичева В.Н., Карпова В.В., Михалкова С.В., Мустафина Я.М., Полякова Ю.М., Распутина В.Г. к Президенту Российской Федерации говорится:

*«Мы понимаем, что природные, в том числе водные, ресурсы России и национальная доктрина государства, о которой так много говорится в последнее время, части одного целого. В своих выступлениях, Владимир Владимирович, Вы неоднократно давали понять, что разработку национальной*

*идеи не следует усложнять, поскольку она сводится к простой истине — любить свою Родину. Нам также близка эта простая истина, в том числе её американская интерпретация времён освоения Америки: «Love or leave». <...> Как граждане России, которые не обращаются к своей Родине в третьем лице («эта страна»), мы крайне обеспокоены ухудшением качества воды в РФ, критическим состоянием гидротехнических сооружений и катастрофическим количеством наводнений с большим числом человеческих жертв. Промедление с решением проблемы безопасности водных ресурсов и объектов России грозит техногенными катастрофами, <...>. Как говорится, «мало не покажется». <...> А нам нужны не великие потрясения, а безопасность водных ресурсов Великой России».*

Актуальность такой постановки вопроса подтверждается не только специалистами инженерно-технического, экологического, экономического профиля, представителями передовой творческой интеллигенции, но и в целом общественным мнением. По данным Фонда общественного мнения (апрель, 2006 г.) — «не готовы жертвовать окружающей средой ради создания новых рабочих мест 58,4% россиян», «притом, что в России экология считается сферой действий узких групп интересов, на озабоченность по поводу загрязнения водоёмов указали 86% россиян».

То, что проблемы водных объектов, водного хозяйства выходят за рамки профессиональных интересов и переходят в сферу интересов всего общества, имеет закономерный характер. Вода нужна всем. Она средообразующий фактор, от её объёма, качества, режима зависят растительный и животный мир, климатические явления, погодные условия и динамические процессы биосферы в целом.

Вода необходима для питьевых и хозяйственных нужд, для сельского и рыбного хозяйства, для промышленности, гидроэнергетики, водного транспорта и т.д. Природные воды живут по естественно-природным законам, постоянно находятся в движении, они не знают административно-территориальных границ и не подчиняются требованию неограниченного возрастания экономической прибыли при их экстенсивном использовании. Представление о «возобновляемости водных

ресурсов» понимается, как правило, **не верно**. При экстенсивном использовании водные ресурсы действительно «возобновляются», но не в том месте, объёме, качестве и режиме, как это необходимо человеку. А что касается времени возобновления, то этот параметр может поставить на возможном использовании водного ресурса “жирное табу”.

Для рыночной экономики характерна, в том числе, выраженная локализация на корпоративные интересы. Для каждой бизнес-структуры и каждого предпринимателя приоритетом являются собственные интересы достижения роста прибыли. Это ведёт к природоразрушительному характеру природопользования и, как следствие, к экологическому обнищанию территории страны, которое в первую очередь проявляется загрязнением воды, воздуха и снижением биопродуктивности рек, озёр, земель, лесов.

Академик В.И.Осипов пишет в статье “Экологические проблемы России“ (ж. “Геоэкология”, 2004, №1, с. 5-12): “<...> более тысячи ведущих специалистов мира, представляющие различные страны и профессии и участвовавшие в подготовке обстоятельного доклада ЮНЕП “ Глобальная экологическая перспектива” (ГЕО-3) “, приуроченная к Всемирному саммиту по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, пришли к выводу, что из всех возможных путей дальнейшего социально-экономического развития мира рыночная экономика имеет наименьшую перспективу в контексте устойчивого развития “. В этом контексте поиск золотой середины между получением прибыли и пользой для человека и природы прямо связан с гражданской позицией и физических и юридических лиц.

Как бы там ни было, необходимо урегулирование баланса интересов таким образом, чтобы развитие частного бизнеса, государственного предпринимательства и деятельности по обеспечению экологически полноценного состояния природных объектов совместно обеспечивали бы благосостояние всего российского народа. Для достижения этого необходимо восстановление водного хозяйства страны.

Исторически в государственных системах водоснабжения, в том числе в Царской России и СССР, складывалась такая ситуация, что единая отрасль, обеспечивающая население и промышленность водными ресурсами, существовала как бы в

двух ипостасях – поверхностные воды и подземные воды. В начале XX века советской властью в России были предприняты мощные усилия по развитию водного хозяйства страны. Тем не менее, эта отрасль оставалась исторически разделённой. Не вдаваясь в исторические корни такого разделения водной среды, можно констатировать на ряде примеров насколько это было затратно и опасно для государства.

Так, во время Сталинградской битвы, когда особенно остро ощущалась необходимость в алюминии для авиации, неожиданно произошло затопление бокситовой шахты на Северном Урале, погибло много шахтёров. Только благодаря гидрогеологическим исследованиям удалось быстро установить, что шахтным забоем встречена большая карстовая полость, мощный подземный поток из которой и обусловил затопление подземной выработки. Такой катастрофы не произошло бы в случае гидрогеологической изученности этого района.

Другой пример связан с Чернобыльской трагедией уже в наши дни. Только Киев смог обеспечить своё население питьевой водой после этой катастрофы, поскольку в условиях невозможности использования поверхностных вод город перешёл на водоснабжение за счёт подземных вод. Москва в тот период и в настоящее время обеспечивает свои потребности в питьевой воде почти исключительно за счёт поверхностных вод.

Примеров ведомственной разобщённости по приведённому выше фактору можно привести множество. В условиях многоукладной экономики **Новой России** это исторически сложившееся разделение отрасли «водное хозяйство» может быть упразднено в случае создания единого балансодержателя в водном секторе государства – РАО «Воды России».

Академик В.И.Вернадский писал в начале XX века: «Вода стоит особняком в истории нашей планеты. Нет природного тела, которое могло бы сравниться с нею по влиянию на ход основных земных процессов. Все планетное вещество ею проникнуто и охвачено».

В 2003 году выполнена работа «Федеральная Схема комплексного использования и охраны водных ресурсов на период до 2010 года. Основные положения» (и.о. главного инженера проекта И.Б. Коренева). В этой работе генеральная идея о нормировании охраны и использования вод водного



фонда была впервые поставлена на государственный уровень в условиях многоукладных экономических отношений Новой России. Это крупное научно-техническое исследование современного состояния водного хозяйства РФ, получившее 60 положительных отзывов субъектов РФ, может, наряду с трудами по гидрогеологии и гидротехнике (работы, в том числе, Ю.Г.Богомолова, М.С.Голицына, И.Б.Кореневой, В.А.Кривошея, Н.Н.Михеева), являться научно-практической основой создания в недалёкой перспективе РАО «Воды России».

Это тем более верно в контексте последних демографических инициатив главы государства. В случае массового переселения в Российскую Федерацию многомиллионного русскоязычного населения из стран СНГ, проблема чистой питьевой воды может оказаться для выживания одной из основных.

В апреле – июне настоящего года резко возросло внимание общественности к затрагиваемой проблеме. Состоялись «круглые столы» (Государственная Дума РФ Федерального собрания РФ, Торгово-Промышленная Палата РФ, Дом журналистов РФ и т.д.), Научно-технические советы (Федеральное агентство водных ресурсов МПР РФ и т.д.), вышло ряд публикаций, где вопрос о создании РАО «Воды России» обсуждался в открытой, часто весьма бескомпромиссной форме. Однако, даже оппоненты, которые ранее имели отрицательное отношение к созданию такой структуры, «косвенно» начали сдавать свои позиции и «встраиваться» в общественную тенденцию недовольства организацией водной службы. Несомненно, что до полной победы здравого смысла ещё далеко, поскольку бывшие критики создания РАО «Воды России» начинают «клясться», что их не так поняли.

Тысячелетняя история показывает, что таким «оппонентам» доверять **невозможно**, поскольку они не созидатели, а разрушители. Просим не путать с разрушениями от природных катастроф – потоков, землетрясений и т.п.

**Решение вопросов комплексного использования, охраны и восстановления водных ресурсов России - есть неотъемлемая часть ее национальной безопасности.**

## II. Современное состояние

Развитие промышленности, энергетики, транспорта, сельского и коммунального хозяйства уже привело к существенным нарушениям естественного режима поверхностных и подземных вод, резкому ухудшению их качества, обострению экологической обстановки, появлению зон с острой нехваткой воды.

Кризисные явления наблюдаются во всех сферах охраны и использования водных объектов. Масса химических веществ, поступающих в реки, исчисляется тысячами тонн в год (Волга – 175,0; Обь – 58,0; Енисей – 30,0; Нева – 25,0; Кубань – 3,5 и т.д.) и многократно превышает допустимый объем таких веществ. Объем загрязненных сточных вод, проходящих через очистные сооружения, составляет около 20 куб. км в год, из них только около 15 % нормативно очищены, около 10 % вообще не очищены, остальной объем очищен недостаточно.

Рост заболеваемости населения, система репродуктивной способности человека, увеличение процента детской смертности и отклонений от нормального физического и психического развития детей непосредственно связаны с качеством воды источников питьевого водоснабжения. Страдают от такого положения дел в первую очередь наименее защищённые слои населения – дети и пожилые люди. По комплексным оценкам экологов, биологов и генетиков, если «генетический груз» (мед. термин) новорождённых приближается к 10%, биологическому виду грозит вымирание. Более 50 % населения России потребляет воду не соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям - до 80% заболеваний связано прямо, либо опосредованно с употреблением грязной воды. Общий ущерб от загрязнения воды для населения и отраслей экономики превышает 70 млрд. рублей в год. По прогнозу к 2010 году сброс сточных вод в поверхностные водные объекты увеличится до 78 куб. км/год.

В стране 65000 объектов водохозяйственного назначения, в том числе 29400 напорных гидротехнических сооружений (ГТС). По отраслевой принадлежности основные производственные фонды водохозяйственного назначения распределяются следующим образом: сельское хозяйство – 28,9 %,

промышленность – 27,1 %, ЖКХ – 20 %, гидроэнергетика – 14,6 %, водный транспорт – 5,7 %, рыбное хозяйство – 2 %, водные ресурсы – 1,7 %.

В федеральной собственности находятся сооружения комплексного назначения, расположенные на водных объектах, находящихся в ведении двух и более субъектов Российской Федерации, а также находящиеся на трансграничных водных объектах международного значения. Таких сооружений 1931. К собственности субъектов Российской Федерации относятся сооружения территориального значения, их 7675. К негосударственной собственности (муниципальной, юридических и физических лиц) относятся сооружения, обеспечивающие использование воды и ее подготовку к производственному процессу, сооружения объектов энергетики и др. – 16087. Имеются также бесхозные сооружения и сооружения с неопределенной формой собственности – 3695.

Капитального ремонта и реконструкции требуют 23 % сооружений, более 1400 ГТС находятся в аварийном состоянии. Свыше половины сооружений не имеют обслуживающего персонала и находятся в эксплуатации от 20 до 50 лет. Большинство собственников и эксплуатирующих организаций не способны выполнять требования Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» в части ведения мониторинга технического состояния, проведения регламентных работ и ремонтов, подготовки сооружений к пропуску паводков. В случае возможных аварий напорных ГТС в зоне затопления могут оказаться около 40 млн. человек, тысячи объектов экономики, миллионы гектаров сельскохозяйственных угодий. При этом одноразовый ущерб может составить до 300 млрд. рублей. Фактически ежегодно происходит до 60 аварий с ущербом в действующих ценах от 2 до 10 млрд. рублей.

Крупной проблемой является продолжающийся рост негативных последствий от вредного воздействия вод в период прохождения половодий и паводков. Эта проблема существовала практически всегда, но в последние годы, по ряду объективных и субъективных причин, она стала особенно острой. Подтверждением этому является ряд крупных наводнений, произошедших в последнее время во многих субъектах Российской Федерации и сопровождавшихся

многомиллиардными убытками и человеческими жертвами (см. рис.). В целом по Российской Федерации ежегодный ущерб от наводнений составляет более 40 млрд. рублей.

Имеется ряд других проблем, в том числе нерегулируемый дефицит водных ресурсов в водном хозяйстве, управление водными отношениями на трансграничных поверхностных и подземных водах, физическая защита гидротехнических сооружений, несовершенство экономического механизма и др.

### ***III. Водные отношения и Водный кодекс РФ***

Все аспекты водных отношений и рациональное водопользование должны строиться на основе Водного Кодекса Российской Федерации (ВК РФ). Анализ вводимого в действие ВК РФ показывает, что этот закон приобрел рамочный характер, не учитывает имеющиеся на водных объектах проблемы, содержит множество ошибочных положений и противоречит ряду принципов Европейской рамочной водной директивы. ВК РФ не только не вносит определенности в отношения между собственниками водных ресурсов, водопоставщиком и водопользователем, но еще больше усложняет и запутывает их взаимоотношения.

Водный кодекс РФ и федеральный закон о его введении, содержат в своих положениях не очевидные (если не учитывать естественно-природные свойства водных объектов и фактическое кризисное состояние водного хозяйства), но очень существенные угрозы экологической, социальной, экономической, геополитической безопасности страны. Многие положения Водного кодекса РФ носят общий характер, что расширяет возможность подзаконного нормотворчества и расширительного толкования норм кодекса

Поскольку водные объекты и их воды являются основой жизни всего населения, незаменимым источником питьевого водоснабжения, то противоестественно и антисоциально причислять их к категории «имущество», передавать их в частную собственность и вводить их в деловой оборот со всеми

вытекающими из этого последствиями купли-продажи, в том числе иностранными физическими и юридическими лицами.

Строить водные отношения на базе этого документа вряд ли целесообразно. Новым Водным кодексом РФ предусмотрены 11 случаев предоставления к использованию водных объектов на основании не регламентированного по гидролого-экологическим условиям решения уполномоченного органа исполнительной власти и 17 случаев водопользования вообще без получения разрешения на него.

Более того, не указано на каких условиях допускается использование водных объектов для территориального перераспределения стока поверхностных вод и/или пополнения водных ресурсов подземных вод. Что имеется ввиду? - договор, разрешение, или свободное пользование времён освоения Сибири и Дальнего Востока в XVI веке!

В числе других замечаний по ВК РФ следует назвать: неурегулированность вопросов собственности на гидротехнические сооружения; исключение экосистемного подхода, Федеральной Схемы водного фонда, экологического стока (попуска); снижение уровня требований по охране водных объектов; неопределенность вопросов платы за водопользование, водопотребление, водоотведение в зависимости от степени их воздействия на водные объекты; замена принципов объективной необходимости превентивной охраны водной среды от загрязнения и истощения на простое увеличение штрафных санкций; отсутствие правовых основ восстановления водных объектов; игнорирование понимания свойств водной среды как основы жизни и установление приоритета гражданского законодательства перед водным законодательством и др. В таких условиях не представляется возможным ни управление водным хозяйством, ни контроль водоохранной и водохозяйственной деятельности.

При либерализации водных отношений и нарастании кризисных явлений во всех сферах водоохраны и водопользования субъекты Российской Федерации, которые и так по географическим причинам находятся в неравных условиях, столкнутся ещё и с такими проблемами, как нерегулируемый дефицит водных ресурсов и нарастании загрязнения водной среды. Особо это затронет те субъекты РФ,

которые расположены ниже по течению основных рек. Тогда, для водообеспечения своего населения и развития региональной экономики каждый из субъектов РФ будет вынужден осуществлять полный комплекс управления водным хозяйством и вести с сопредельными субъектами РФ водные отношения по принципам межгосударственных отношений, которые, как известно из практики, чрезвычайно затруднительны. Федеральные субвенции не смогут покрыть такие затраты.

Предусмотренные ВК РФ водные отношения неизбежно ускорят процесс нарастания системного кризиса в водной сфере страны и приведут к необратимым процессам на водных объектах и гидротехнических сооружениях.

Вводимые Советом Федерации РФ поправки в ВК РФ, который вводится в действие с 01.01.2007, не улучшают этот государственный документ, а дезориентируют общественное мнение, снижают остроту нависшей над Россией проблемы.

#### ***IV. Базовая структура и функции отрасли «водное хозяйство»***

**Отрасль «водное хозяйство»** – совокупность предприятий (сооружений), учреждений и организаций, сходных по видам деятельности и характеру функций, выполняемых ими в общей системе общественного разделения труда.

Отрасль следует рассматривать как важнейший субъект экономики страны, деятельность которого направлена на:

- удовлетворение потребностей на воду человека, отраслей экономики;
- охрану водной среды;
- восстановление качества воды водных объектов;
- безопасность гидротехнических сооружений;
- предотвращение вредного воздействия вод в период прохождения половодий и паводков;

Как правило, эти функции взаимосвязаны и взаимозависимы, а поэтому могут быть реализованы лишь в условиях системообразующего управления научной и

производственной деятельностью, строительством, эксплуатацией, формированием и содержанием производственных и водохозяйственных фондов, формированием единой технической и экономической политики, подготовкой специализированных кадров и т.д.

Исходя из того, что отрасль «водное хозяйство» должна осуществлять все функции, связанные с использованием, охраной и восстановлением водных ресурсов, а также обеспечением безопасности на водных объектах и ГТС, все водные объекты, а также сооружения, существенно изменяющие режим водных объектов, влияющие на количественное и качественное состояние водных объектов (независимо от их назначения) должны входить в отрасль и находиться у неё на балансе. Иными словами, отрасль «водное хозяйство» должна осуществлять функции единого балансодержателя основных фондов, включая водные объекты и гидротехнические сооружения, что позволит обеспечить единство функций хозяйственного управления водными объектами, безопасность на водных объектах и гидротехнических сооружениях, а также концентрацию средств для реализации важнейших водохозяйственных проектов.

Водоохранилища и другие искусственные водоемы, каналы, магистральные водоводы с крупными насосными станциями являются предприятиями отрасли и их строительство и реконструкция (независимо от того, являются ли они одноцелевыми или комплексными) может быть осуществлено только с ведома и в рамках отрасли «водное хозяйство». Действия отрасли должны заканчиваться там, где начинается использование отчужденной воды из водного объекта в технологических, санитарных или биологических целях. Это муниципальное (городское или поселковое), промышленное, сельскохозяйственное водопотребление, а также водопотребление других отраслей народного хозяйства.

Сооружения, обеспечивающие непосредственную подачу воды населению и на технологические процессы, должны находиться в ведении города и предприятий, использующих воду, что даст возможность им рационально использовать отпущенную воду, не нарушая действия хозяйственного механизма.

## IV.I. Примерная структура отрасли «водное хозяйство» России



## IV.II. Функции отрасли «водное хозяйство»

Функции отрасли «водное хозяйство» определяются, в первую очередь, наличием и характеристиками водного фонда. Суммарные естественные водные ресурсы оцениваются в 7770,6 куб.км./год. Статические (вековые запасы), большая часть которых сосредоточена в озёрах и подземных водах и составляет около 90000 куб.км. Разведанные 630 месторождений различных типов минеральных лечебных вод содержат 0,1 куб.км. эксплуатационных запасов в год.

В пределах определенной выше сферы деятельности отрасли «водное хозяйство» можно в первом приближении сформулировать его основные функции:



1. Охрана водных объектов от загрязненных стоков и истощения;
2. Охрана производственных объектов, мест проживания от вредного воздействия вод;
3. Охрана окружающей природной среды от неблагоприятных последствий воздействия вод и вызываемых строительством водохозяйственных сооружений;
4. Обустройство водных источников для санитарно-гигиенических и рекреационных целей;
5. Обеспечение населения водой питьевого качества;
6. Выполнение работ и оказание услуг водопользователям по обеспечению резервных источников питьевого и технического водоснабжения на случай возникновения чрезвычайных ситуаций;
7. Обеспечение безопасности водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений;
8. Регулирование режимов работы водохранилищ и обеспечение специальных попусков в интересах всех водопользователей;
9. Мониторинг водных объектов и гидротехнических сооружений, формирование и ведение российского регистра гидротехнических сооружений;
10. Разработка и осуществление противопаводковых мероприятий;
11. Обустройство водоохранных зон и прибрежных защитных полос;
12. Оказание услуг водопользователям по выносу из водоохранных зон особо опасных загрязняющих объектов;
13. Выполнение работ и оказание услуг водопользователям по предотвращению фильтрации вод из хвостовых и шламохранилищ, накопителей отходов животноводческих комплексов в водные объекты;
14. Выполнение работ и оказание услуг водопользователям по расчистке, дноуглублению и выправлению русел рек и водохранилищ;
15. Выполнение работ и оказание услуг водопользователям по организации и строительству новых регулирующих емкостей для питьевого и технического водоснабжения;

16. Выполнение работ и оказание услуг водопользователям в части технического перевооружения и реконструкции существующих водохозяйственных систем и сооружений (водохранилищ, каналов, групповых водопроводов и водозаборов);

17. Проведение комплексных исследовательских, опытно-конструкторских, проектных, изыскательских, строительных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работ;

18. Разработка автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов и гидротехнических сооружений, режиме, качестве и использовании подземных и поверхностных вод;

19. Организация и осуществление взаимодействия с органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, водопользователями.

Каждая из перечисленных функций отрасли “водное хозяйство” может иметь, конечно, более подробные и конкретные аспекты деятельности. Например, подземные воды, входящие в блок “водный фонд” отрасли “водное хозяйство”:

1). оценка прогнозных эксплуатационных ресурсов и качества питьевых вод в Южном, Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском федеральных округах, на юге Сибири и Дальнего Востока;

2). оценка состояния запасов и качества разведанных за последние 30-40 лет месторождений питьевых вод, в том числе эксплуатируемых без проведения геологоразведочных работ;

3). выявление причин, приведших к использованию лишь 20 % разведанных и утвержденных в ГКЗ и ТКЗ запасов питьевых вод;

4). анализ состояния химико-аналитической базы и тенденций развития нормирования и оценки качества питьевых вод с точки зрения векового использования подземных вод в различных регионах;

5). безопасность питьевых вод, как комплекс мероприятий: обоснование площадей проведения поисково-оценочных работ;

учет природной защищенности основных водоносных горизонтов, их взаимосвязей с поверхностными водами и водами смежных горизонтов; контроль уровня и качества воды в отдельных скважинах в процессе эксплуатации водозабора; соблюдение требований зон санитарной охраны.

#### ***V. Существующая организация управления водным хозяйством и пользование основными производственными фондами водохозяйственного назначения***

В настоящее время в России единой системы управления водным хозяйством не существует. Водное хозяйство раздроблено и управляется отдельными министерствами и ведомствами, владеющими, в основном, производственными фондами водного хозяйства. Сотни разрозненных государственных организаций и их филиалов, работающих на водных объектах и гидротехнических сооружениях, дублируют и решают схожие задачи. Для эксплуатации даже десятка сооружений одного речного бассейна приходится содержать специализированные штаты ряда министерств, федеральных агентств и их территориальных органов, федеральных служб по надзору с соответствующими территориальными органами, структуры отраслевых эксплуатантов, а также аналогичные структуры в субъектах Российской Федерации. При этом даже на одном гидроузле могут работать несколько эксплуатирующих организаций, подведомственных различным министерствам и ведомствам, - работать по своему разумению, имея различную нормативно-правовую и нормативно-техническую базу, различный эксплуатационный персонал, собственную охрану и как бы независимо от «соседей».

Координация действий в водохозяйственном комплексе не осуществляется. Отсутствует взаимодействие между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Водопользователи полностью отстранены от участия в процессе управления водным хозяйством. Все это не позволяет проводить единую техническую политику в области безопасности на водных объектах и гидротехнических сооружениях,

концентрировать средства для решения важнейших водохозяйственных задач, ведет к неоправданно высоким затратам и неэффективности использования государственного имущества.

Основные направления развития водохозяйственного комплекса России рассмотрены на Госсовете России под руководством Президента Российской Федерации в г. Ростове-на-Дону в 2003 г и сформированы в распоряжении Правительства Российской Федерации от 31 мая 2004 г. № 742-Р. Важнейшими условиями реализации принятых основных направлений развития являются совершенствование водного законодательства Российской Федерации, механизмов регулирования водопользования, гармонизация водного законодательства Российской Федерации с законодательством стран СНГ и Европейского союза. Однако, данная работа практически не ведется. Не определена стратегия развития водохозяйственного комплекса на долгосрочную перспективу, не принимаются меры по совершенствованию системы управления использованием и охраной водных ресурсов и водохозяйственным комплексом и внедрению эффективного экономического механизма в этой области. Недостаточно ведутся работы по улучшению условий водообеспечения населения и объектов экономики (хозяйственного комплекса регионов и страны в целом), снижению ущерба от наводнений и другого вредного воздействия вод, совершенствованию нормативной правовой базы в области рационального использования и охраны водных ресурсов, снижению негативных тенденций и стабилизации ситуации в водохозяйственном комплексе.

Положение усугубляется передачей всех полномочий по разработке и осуществлению противопаводковых мероприятий Федеральному агентству водных ресурсов. Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты практически отстранены от участия в безаварийном пропуске паводков и ответственности за это не несут. Даже по самой маленькой речушке, на берега которой никогда не ступала нога федерального чиновника и можно с полной уверенностью предположить, что никогда и не ступит, отвечает Федеральное агентство водных ресурсов, не укомплектованное специалистами соответствующего профиля.

Функции и полномочия Федерального агентства водных ресурсов при отсутствии реорганизации системы управления водохозяйственным комплексом и четкого понимания целей и задач агентства свелись к бессистемному и неэффективному распределению средств федерального бюджета. Частные средства для реализации задач водохозяйственного комплекса не привлекаются.

Имеет место дублирование полномочий и низкая исполнительская дисциплина. Нарушения в области безопасности гидротехнических сооружений, выявленные еще в 2003 г. в результате проверки Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, остались не устраненными.

Сложность происходящих на водных объектах гидрологических, гидрогеологических, гидрохимических и гидробиологических процессов, на которые оказывает влияние антропогенная деятельность, обуславливает высокие требования к научно-техническому обеспечению водного хозяйства, включая проведение фундаментальных и прикладных исследований водных проблем, постоянное научное сопровождение проектирования, строительства и эксплуатации крупных водохозяйственных объектов. Однако, в этом направлении работы ведутся в Федеральном агентстве водных ресурсов также недостаточно.

## ***VI. Международный опыт управления водными ресурсами и объектами***

В международной практике права человека по свободному доступу к воде закреплены в ряде документов ООН и других важных международных соглашениях. По оценкам неправительственных международных организаций 100 % водных ресурсов и 90 % объема мирового водоснабжения находится в ведении государства и общества.

В 2002 году Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам принят «Общий комментарий» о праве на воду (XI-ая Международная Конвенция об экономических, социальных и культурных

правах). «Общий комментарий», в котором сформулирована юридическая ответственность государства в реализации права на воду, водный ресурс определяется, прежде всего, **как социальное и культурное благо**, а не только как экономический товар. Мировая практика показывает, что попытки приватизации водных ресурсов приводили к массовым выступлениям общественности и социальной напряжённости. В Соединенных Штатах, например, создана неправительственная адвокатская организация «Справедливость Земли» («Earthjustice»). Этот фонд правовой защиты оказывает существенное противодействие приватизации водных ресурсов, в частности в Боливии.

Вода не является объектом собственности, что подтверждено также Европейской рамочной водной директивой. При этом в водный сектор допускаются частные компании только на основе концессионных соглашений, предусматривающих передачу концессионерам инфраструктуры водохозяйственной отрасли.

Во Франции, например, 36800 муниципалитетов, ответственных за решение проблем водоснабжения и канализации, осуществляют, в основном, эту работу через делегирование своих управленческих функций частному оператору посредством концессионных договоров. Это не связано с передачей фондов в частные руки. Они остаются собственностью муниципалитетов, даже если финансируются частными операторами. По такой схеме во Франции частные компании обеспечивают водоснабжение 75 % населения страны и услуги по канализации 35 % населения.

Муниципалитеты используют гибкую схему. В частности, применяются:

а) договоры аренды (в их рамках частные компании отвечают за управление системами водоснабжения и канализации, а муниципалитет – за инвестирование развития этих систем);

б) концессионные контракты, в рамках которых частный оператор отвечает, в том числе, и за инвестиционную деятельность.

Практика такова, что концессионные контракты охватывают, в основном, сферу водоснабжения, а договоры аренды – сектор канализации.

Указанная система экономически оправдана и эффективна. Она предусматривает заключение долгосрочных договоров на 20 - 50 лет, в отдельных случаях – до 75 лет.

Аналогичная система показала экономическую целесообразность и в Германии.

### ***VIII. Предлагаемая модель управления водной средой и организация отрасли “водное хозяйство”***

Сущностная особенность управления охраной и использованием водной среды состоит в том, что мы имеем дело с единым, интегрированным объектом «водный фонд» - «водное хозяйство». Это обуславливает триединство функций управления и её три уровня:

- **государственно-административное управление;**
- **системообразующее управление;**
- **контрольно-надзорное управление.**

Государственно-административное управление с присущими ему функциями осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Системообразующее управление – это деятельность по: 1) созданию (строительство, эксплуатация и т.п.) конкретных сооружений, объектов, продуктов, услуг, средств и т.д., совокупность которых предназначена для достижения определённо поставленной цели, 2) обеспечению целенаправленного движения материальных, трудовых, финансовых, информационных потоков.

Контрольно-надзорное управление с присущими ему функциями должно осуществляться соответствующими органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Управление единым интегрированным объектом «водный фонд» - «водное хозяйство» на всех вышеперечисленных уровнях управления необходимо осуществлять на основе нормативно-правовых актов и решений системообразующего документа - «Федеральной Схемы устойчивого развития водного фонда». Предлагаемая «Федеральная Схема устойчивого развития водного фонда» будет содержать сгруппированную по наиболее важным гидролого-гидрогеолого-экологическим и водохозяйственным створам водоохранную и водоресурсную информацию. Эта информация будет служить основой для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отраслевых министерств, ведомств, акционерных обществ, предпринимателей о наличии, размещении и ориентировочной (по укрупнённым показателям) стоимости водных ресурсов для принятия прединвестиционных решений по развитию и размещению объектов экономики.

Только на этой основе возможно системно-обоснованное принятие решений в составе бассейновых «Схем комплексного использования и охраны водных объектов», а также принятие решений бассейновыми советами.

Главной функцией предлагаемой «Федеральной Схемы устойчивого развития водного фонда» является формирование экологической устойчивости водных объектов и, соответственно, условий устойчивого социально-экономического развития регионов страны. Это согласуется с положениями **«Экологической доктрины Российской Федерации»** (2002 год) и введением договорных отношений в водный сектор экономики (водные ресурсы, водные объекты).

Для реализации этой функции используются не локальные показатели предельно-допустимых концентраций (ПДК), санитарный попуск и т.д., а система интегральных показателей: необходимый и достаточный экологический сток (попуск); потенциальные эксплуатационные ресурсы водных объектов; экологически допустимое безвозвратное изъятие стока; экологически допустимый сток химических веществ; целевые показатели по достижению качества вод к определённому временному уровню.

Такая система показателей необходима: *во-первых*, - потому, что ни один водопользователь не заинтересован



финансировать создание условий для других хозяйствующих субъектов, поскольку их финансовые интересы не совпадают и такого рода затраты не окупаются; *во-вторых*, - водопользователь ещё на прединвестиционном этапе должен иметь возможность оценить свои затраты, которые будут связаны с его обязанностями по выполнению требований ВК РФ.

Для реализации решений «Федеральной Схемы устойчивого развития водного фонда» необходимо нормативно-правовое закрепление конкретных условий использования, охраны, восстановления водных ресурсов и водной среды конкретных водных объектов. Это должно быть обеспечено путём законодательного введения в действие системы типовых, соответствующих специфике водной среды (и потому отличающихся от обычных), гражданско-правовых договоров и решений на водопользование.

Стоящая перед страной проблема преодоления системного кризиса в едином интегрированном объекте «водный фонд» - «водное хозяйство» может найти своё разрешение только путём создания специализированного управляющего органа с приданием ему производственно-хозяйственных функций, то есть путём создания РАО «Воды России», что соответствует экономическому механизму страны.

Масштабность существующей проблемы, научно- и фондоёмкость её разрешения, а также объективная необходимость проведения в этой области единой эколого-научно-технической политики в ключе системообразующего управления, исключают возможность применения других, кроме выше названной, организационно-правовых форм для водоохранной и водохозяйственной деятельности.

### ***VIII. Цель создания и задачи РАО «Воды России»***

**Цель создания РАО «Воды России» — обеспечение национальной безопасности страны в водном секторе.**

Такое **Российское Акционерное Общество** необходимо для здоровья и жизни населения, как в сфере поддержания полноценного качества вод для питьевых и технических нужд,

так и в сфере предупреждения разрушения существующих ГТС и водохозяйственных систем, а также предотвращения вредного воздействия вод. Создание РАО «Воды России» позволит преодолеть ведомственную разобщённость в использовании водохозяйственных фондов, предотвратит распыление финансовых, материальных, интеллектуальных и трудовых ресурсов, направляемых на решение водных проблем. Деятельность РАО «Воды России» обеспечит преодоление системного кризиса в водной сфере и последовательное достижение экологически полноценного состояния водного фонда и устойчивого развития водного хозяйства страны путём выполнения на основе современных экономических отношений следующих видов деятельности:

- инвентаризация нормативно-правовой базы водной отрасли;
- осуществление инженерно-технических общепассейновых, межотраслевых водоохраных мероприятий (берегоукрепление, создание водоохраных зон, биоплато, мелиорация русел, биологические способы и средства оздоровления водной среды и т.д.);
- строительство, реконструкция, эксплуатация по обеспечению функционирования:
  - водохозяйственных систем межотраслевого (комплексного) назначения (водохранилища, каналы, пруды, водоводы);
  - гидротехнических сооружений;
  - сооружений и устройств для предотвращения вредного воздействия вод;
  - водоочистных, рыбопропускных, рыбозащитных сооружений и устройств на водохозяйственных системах межотраслевого (комплексного) назначения;
- научное обеспечение, изыскания и проектирование водных объектов, опытно-конструкторские работы, прединвестиционное обоснование и финансовая деятельность для формирования бюджета отрасли «водное хозяйство»;
- организация разработки и производства оборудования, аппаратуры, приборов водоохранного и водохозяйственного назначения, в том числе экосовместимых техники и технологий водопользования, водопотребления, водоотведения; осуществление системообразующего управления сферами: наука, технологии, подготовка кадров, техника, изыскания, проектирование, строительство, эксплуатация, геополитический анализ и стратегия межгосударственных водных

отношений, управление рисками экологической безопасности водных объектов, безопасность ГТС, защита от вредного воздействия вод, юридическое сопровождение водоохранной и водохозяйственной деятельности.

## ***IX. Укрупнённая структура РАО «Воды России»***

### **А. Административный аппарат аналогичный принятому для Российских Акционерных Обществ.**

### **Б. Производственный аппарат и его инфраструктура: Блок 1. Научное и инженерно-техническое обеспечение охраны и использования водных объектов.**

- 1.1. Российский Центр методологии и нормативно-методического обеспечения экологической безопасности водного фонда, развития водного хозяйства, водоохранного и водохозяйственного проектирования.
- 1.2. Центр разработки и внедрения экомсовместимых техники и технологий водопользования, водопотребления, водоотведения.
- 1.3. Центральный банк данных отечественного и зарубежного опыта водоохранной и водохозяйственной деятельности.
- 1.4. Центр геополитического анализа и стратегии межгосударственных водных отношений.
- 1.5. Центральный институт подготовки и повышения квалификации водоохранных и водохозяйственных кадров.

### **Блок 2. Строительство и эксплуатация водоохранных и водохозяйственных объектов.**

- 2.1. Дирекция балансодержателя.
- 2.2. Центр генерального заказчика.
- 2.3. Центр генерального подрядчика.
- 2.4. Центр стратегических исследований и управления рисками экологической безопасности водных объектов, эксплуатационной безопасности ГТС, защиты от вредного воздействия вод.
- 2.5. Производство оборудования, аппаратуры и техники водоохранного и водохозяйственного назначения.

### **Блок 3. Экономика. Финансы. Юридическое сопровождение.**

- 3.1. Институт новой экономики.
- 3.2. Банк «Воды России».
- 3.3. Страховая компания «Водная безопасность»
- 3.4. Центр правового обеспечения водоохранной и водохозяйственной деятельности.
- 3.5. Служба внутриведомственной экспертизы, контроля, надзора.

## ***Х. Структурные блоки РАО «Воды России»***

За последние 15 лет недопустимо сократился объём и снизилось качество научного и инженерно-технического обеспечения, в том числе прединвестиционной и проектной документации по охране и использованию водных объектов и природно-антропогенных водохозяйственных систем.

Отсутствие научно-обоснованной системы критериев, показателей и оценок экосовместимости техники, технологий водопользования, водопотребления, водоотведения, а также эколого-инженерной системы водоохраных мер, позволяет каждому «самопровозглашенному экологу» давать заключения, рекомендации и даже состав мероприятий по «охране» водных объектов в зависимости от его личных конъюнктурных соображений. Для того чтобы преодолеть эти кризисные явления необходимо в РАО «Воды России» предусмотреть соответствующую структуру (см. Блок №1).

Осуществлённое после 1990 года разделение единой водохозяйственной системы между различными ведомствами, предпринимателями, организациями различной форм собственности ведёт к утрате созданных ранее производственных водохозяйственных фондов, в том числе для ГТС. Эта проблема может быть разрешена только путём передачи на баланс РАО «Воды России» основных производственных водохозяйственных фондов и создания специализированных водохозяйственных организаций (см. Блок №2 ).

Водные ресурсы при определённых обстоятельствах могут быть «дороже нефти». Тем не менее, водное хозяйство не

имеет своего экономического и финансового обеспечения. Введение справедливой цены на водные ресурсы, а также адекватной платы за воздействие на водные объекты, не может отрицательно повлиять на конкурентоспособность российских товаров по признаку «качество». В то же время, конкурентоспособность, достигаемая за счёт «бесплатности использования природной среды» и «почти бесплатности труда работников водного хозяйства», ведёт к природоразрушению, утрате производственных фондов водного хозяйства и потере водоохраных и водохозяйственных квалифицированных кадров.

А это, в свою очередь, приведёт в перспективе к потере конкурентоспособности российских товаров и по признаку «качество» и по признаку «количество». Базисная проблема такого рода может быть разрешена на основании использования всех современных экономических и финансовых механизмов в РАО «Воды России» (см. Блок №3) с учётом международного опыта в водной сфере.

## ***XI. Соображения по эколого-экономическим и правовым аспектам; взаимоотношения отрасли «водное хозяйство» с другими отраслями экономики***

В развитии экологического права в России можно выделить, ориентировочно, три этапа. Первый этап (конец XIX века – 1968 г.) характеризовался, в основном, развитием экологического права в рамках земельного права, а охрана природы от загрязнения рассматривалась как санитарная, т.е. с точки зрения безопасности для здоровья человека. Второй этап (1968 – 1990 г.г.) характеризовался развитием экологического права в рамках природоохранного права, в связи с накоплением правовых актов об отдельных природных ресурсах, а охрана природы сводилась к обеспечению её рационального использования и воспроизводства. Третий этап (с 90-х годов XX века) характеризуется отменой монополий государства на природные ресурсы и включением их в имущественный оборот. Однако, переход к рыночным механизмам в сфере базовых природных

ресурсов (в том числе земли, воды, леса), являющихся основой жизни и естественным национальным капиталом многонационального российского народа, противоречит Конституции Российской Федерации и Международному праву в этой области (ООН, ЕС). Правительство РФ является, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 114, п.1, п.п.Г), временным управляющим природными ресурсами, а не их владельцем.

Поскольку природно-антропогенные водные объекты (реки, озёра, водохранилища, каналы, пруды) сохраняют гидравлическую и экологическую связь с естественно-природными водными объектами (в частности, с подземными водами) и имеют назначение для комплексного использования (питьевое водоснабжение, гидроэнергетика, транспорт, сельское хозяйство, рекреация, рыбное хозяйство), они не могут быть предметом частной собственности и, соответственно, не могут включаться в систему товарооборота.

ГТС, построенные за счёт смешанного капитала, могут находиться в акционерной долевой собственности с контролирующим пакетом акций у государства.

Водоресурсный потенциал водного объекта характеризуется как потенциал *«многоразового использования»*, но каждый *«раз использования»* оказывает воздействие на водные объекты и требует проведения мероприятий по поддержанию водного объекта в экологически полноценном и водохозяйственно-приемлемом состоянии. Поэтому, за каждый *«раз использования»* водного ресурса водопользователь должен платить.

**Вода, изъятая из водного объекта, утратившая экологическую и гидравлическую связь с ним, становится товарно-материальной ценностью, за которую потребитель обязан платить.**

С введением договорных отношений по поводу пользования водными ресурсами и охраны водной среды водных объектов должна возрасти правовая и финансовая ответственность собственника (государство) и водопользователя (физические и юридические лица с различными формами собственности). Размер платы за водопользование должен включать две

составляющие: базовая ставка и оплата за степень воздействия факторов влияния хозяйствующего субъекта на водный объект.

Такая структура акционерного общества, предназначенная для аккумуляции **материальных средств** (*передача на баланс водохозяйственных систем, сооружений.*), **финансовых ресурсов** (*госзаказ на научное, проектное обеспечение, строительство, эксплуатацию водохозяйственных систем; плата водопользователей за водопользование, водопотребление, водоотведение; оплата водохозяйственным организациям по договорам работ и услуг с предприятиями водохозяйственного, водоохранного, рыбозащитного назначения*), **создания некоторого материального актива** (*водохозяйственные системы и водоохраные объекты*), генерирующего прибыль (*за счёт производственного управления свойствами и качествами воды*), и соответствует **экологическим и экономическим интересам страны по водному фактору.**

Отрасль «водное хозяйство» оказывает услуги другим отраслям экономики исходя из требований первоочередного удовлетворения в водных ресурсах. При осуществлении водоснабжения отрасль «водное хозяйство» обеспечивает водой питьевого качества население, водой технологического качества – промышленность, сельское хозяйство и другие отрасли народного хозяйства, водой попускового качества – гидроэнергетику, водный транспорт, рыбное хозяйство с учетом экономико-социологических, климатических, санитарных и других требований.

Предприятия отраслей экономики и организации-водопотребители часто возвращают использованную воду в виде сточных вод, очищенных до норм, установленных органами водного и санитарного контроля. На основе взаимной договоренности отрасль «водное хозяйство» может подвергать сточные воды доочистке на межотраслевых очистных сооружениях за счет средств, выделяемых соответствующими отраслями, или за счет фондов, образующихся в результате взимания с этих отраслей платы за сброс неочищенных сточных вод. Основой взаимоотношений между отраслью «водное хозяйство» и другими отраслями экономики должны стать договорные отношения.

Количество и структура различных видов «Договора» водопользования должны соответствовать количеству и структуре отраслевых целей водопользования, например, для: гидроэнергетики, гидромелиорации, гидрогеологии, а также для крупных промышленных предприятий, водного крупнотоннажного транспорта и т.д. Предметом этих договоров является правовое закрепление количественно определённых прав и обязанностей водопользователей по использованию водных ресурсов и охране водной среды водного объекта. Обязанности водопользователя по охране водной среды регламентируются в соответствии с факторами влияния производственного субъекта на водный объект, например: изменение режима стока, дноуглубление, влияние на гидрохимические режимы, искусственное восполнение запасов подземных вод.

Договоры водопользования для целей гидроэнергетики, водного транспорта и других субъектов водопользования, оказывающих существенное влияние на объём, качество и режим водных объектов, заключаются уполномоченным органом (РАО «Воды России») и предприятием — субъектом водопользования. Договор водопользования для целей использования вод без существенного влияния на водные объекты заключаются бассейновым отделением РАО «Воды России» и водопользователем.

Количество типовых форм «Решения» должно соответствовать количеству различных назначений предоставления водного объекта в пользование, например, для: обеспечения обороны и безопасности государства, разведки и добычи полезных ископаемых, размещения платформ и искусственных островов, подводных коммуникаций и т.д. Решение должно содержать количественно и качественно определённые регламенты допустимого изменения параметров и режимов водного объекта, а также условия реабилитации водного объекта.

Компетенция органов принимающих «Решения» должна быть установлена исходя из значимости водного объекта в системе гидрографической сети, а также с учётом степени воздействия на параметры и режимы водного объекта. В случаях существенной значимости водного объекта и/или существенного



антропогенного воздействия на него принятие «Решения» должно быть отнесено к компетенции уполномоченного органа (РАО «Воды России»). В остальных случаях «Решения» может быть принято бассейновыми отделениями РАО «Воды России».

Договор водопользования заключается на компенсационной основе по тарифам, определяемым Правительством Российской Федерации. Размеры платежей определяются в соответствии с методикой их расчета и согласовываются с бассейновым советом. Для определения эффективности работы отрасли «водное хозяйство» определяются экономические показатели, отражающие специфику отрасли. Эти показатели должны быть аналогичны по структуре и содержанию соответствующим показателям других отраслей народного хозяйства, а по величине – оптимальны для развития водного хозяйства и водопользователей.

## ***XII. РАО «Воды России» — как система управления отраслью «водное хозяйство»***

Перспективы развития отрасли «водное хозяйство» определяют необходимость создания принципиально новой системы управления, базирующейся на централизации управления государственным имуществом и экономическими механизмами, адекватными рыночным условиям развития экономики. Управление основными производственными фондами отрасли осуществляется управляющими компаниями на договорной основе.

Целесообразно в рамках отрасли «водное хозяйство» провести глубокую централизацию управления государственным имуществом, находящимся в настоящее время в ведении различных министерств и ведомств, а также субъектов Российской Федерации. Функции управления необходимо сконцентрировать в одном негосударственном органе – Российском акционерном обществе «Воды России».

Системообразующее управление водным хозяйством, обеспечиваемое РАО «Воды России» в сочетании с

антимонопольным контролем в сфере водных отношений в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, исключит возможность недобросовестной конкуренции водопользователей, которая может ущемлять права и законные интересы других водопользователей, а также иных физических и/или юридических лиц. Благодаря оптимизации системы управления водным хозяйством России получит развитие государственно-частное партнёрство, что позволит привлечь финансовые ресурсы юридических и физических лиц.

Реконструкция напорных гидротехнических сооружений будет осуществляться преимущественно за счёт средств федерального бюджета, развитие инфраструктуры - преимущественно за счёт средств частных инвесторов, а государство будет способствовать привлечению таких средств. При таком подходе затраты федерального бюджета на содержание и развитие отрасли «водное хозяйство» не должны увеличиваться.

Ключевые функции, связанные с нормативным правовым обеспечением, распределением водных ресурсов, лицензированием водопользователей, экспертизой водохозяйственных проектов следует сосредоточить в едином организационно-административном органе – МПР России.

Российское акционерное общество «Воды России» (РАО «Воды России») создается Правительством Российской Федерации и имеет бассейновые и территориальные органы управления. Уставный капитал РАО «Воды России» формируется путем внесения имущества и имущественных комплексов водного хозяйства, находящегося в государственной собственности. Доля принадлежащих Российской Федерации акций в общем количестве акций составляет 100 %. По мере совершенствования договорной деятельности и накопления опыта профильные компании могут объединяться в более крупные компании по эксплуатации и развитию водного хозяйства. Такие структуры могут представлять собой акционерные общества со смешанным капиталом.

РАО «Воды России» может иметь в своей собственности обособленное имущество, учитываемое на его самостоятельном балансе, осуществлять владение, пользование и распоряжение

своим имуществом в соответствии с целями своей деятельности и с учетом законодательных и иных ограничений.

РАО «Воды России» может в установленном порядке создавать как в Российской Федерации, так и на территории других государств филиалы и открывать представительства. Филиалы и представительства РАО «Воды России» не являются юридическими лицами и наделяются имуществом, принадлежащим акционерному обществу. Филиалы и представительства, создаваемые РАО «Воды России», осуществляют свою деятельность от имени РАО «Воды России», которое несёт ответственность за деятельность этих филиалов и представительств.

Управление речным бассейном должно стать основным звеном в системе управления отрасли «водное хозяйство». В целях повышения эффективности водохозяйственной деятельности создаются бассейновые советы, формируемые из представителей центральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, водопользователей и общественности.

Бассейновый принцип управления отраслью «водное хозяйство» закреплён рамочной директивой ЕС по воде 2000 г. Бассейновый подход при создании системы управления необходим для выработки правильной технической и экономической политики по рациональному использованию и охране водных ресурсов, а также обеспечению безопасности водных объектов и гидротехнических сооружений.

*“В конце XX века в России был сделан непростой политический выбор, - но это был выбор **свободы**”* – обращаются к Президенту РФ представители общественности, о которых шла речь выше. И далее: *“<...> в этом позитивном движении реформирования страны легко за экономическими и политическими приоритетами незаметно разрушить базовые материальные ценности России – **водные ресурсы**”*.

И так не хочется, чтобы исполнилось пророчество мудрого поэта нашего и философа Фёдора Ивановича Тютчева: “Когда пробьёт последний час природы, состав частей разрушится земных, всё зримое опять покроют воды и Божий Лик изобразится в них”.

**“С огнём шутки плохи” – гласит народная  
поговорка.**

**“С водой шутки плохи” – такой народной  
поговорки пока, к счастью, нет.**

**Вода – основа жизни, естественный  
национальный капитал и совместная  
ответственность.**

**Создание РАО «Воды России» позволит при  
реальной 100 процентной собственности  
государства на водные ресурсы системно  
упорядочить взаимоотношения субъектов  
Федерации и водопользователей в условиях  
развития многоукладных экономических  
отношений в современной России и обеспечить  
дополнительную нагрузку гигантского государства  
по природно-территориальному признаку,  
укрепить вертикаль власти.**

**«Вперёд и вверх – лети святыня,  
Сметенным отпуская грех,  
Вперёд и вверх – тебе Россия  
Придётся отвечать за всех.»**

**1993 г.**

## ***P.S. Дополнительная информация***

***На протяжении XX столетия потребление воды выросло в шесть раз, в два раза превысив рост численности населения.***

***1,1 млрд. человек лишены доступа к надёжным источникам снабжения питьевой водой.***

***2,6 млрд. человек не имеют доступа к безопасным по элементарным санитарным нормам источникам питьевой воды.***

***90% природных бедствий – это катастрофы связанные с водной стихией.***

***Наблюдается застой в области финансирования системы водообеспечения.***

***Вода является космическим банком памяти, с которой природная среда и человеческое сознание осуществляют информационный обмен.***

***В крещенскую январскую ночь вода меняет свою структуру.***

***В марте 2005 года стартовала Программа Международного десятилетия «Вода для жизни» (ЮНЕСКО и др.).***

***В июне 2005 года в Минске под эгидой ЮНЕСКО состоялась Международная научная конференция «Проблемы водных ресурсов, геотермии и геоэкологии», посвящённая 100-летию со дня рождения академика Г.В.Богомолова.***

***В марте 2006 года в Мехико состоялся «Четвёртый Всемирный Форум по водным ресурсам» (ЮНЕСКО и др.).***

05.07.2006 года агентство «REGIONS.RU/Новости Федерации» сообщило, что сбросы из Волгоградского водохранилища в нижележащую акваторию Волго-Ахтубинской поймы будут уменьшены.

Учёные России неоднократно предупреждали о необходимости гидролого-экологической оценки запасов водных ресурсов.

Предложения учёных по проработке данного вопроса отвергаются. Регулирование режимов работы водохранилищ осуществляется без учёта реально сложившихся условий.

Например, по оценкам специалистов, суммарный полезный приток к водохранилищам Волжско-Камского каскада в июле составит 10,8 куб.км., при норме 14,2 куб.км, а в 3-м квартале – 27,4 куб.км., при норме 37 куб.км. При этом дефицит необходимого для экологии попуска составит около 10 куб.км.

Озабоченность по вопросу высказывают уже не только специалисты, но и население региона.

Вопрос №138997

**Президенту Российской Федерации**

на Интернет-конференции (06.07.06)

от Забродина Олега Игоревича (г.Волгоград)

*«Господин Президент. На Нижней Волге экологическая катастрофа. Паводка почти и не было, вода ВПЕРВЫЕ не зашла в Волго-Ахтубинскую пойму, она стоит сухая вплоть до Астрахани. Рыба не отметала икру, птицы, растения поймы гибнут. <...> Опять всё, как и всегда...?»*



АКАДЕМИК

Президенту Российской Федерации

**Борис Сергеевич СОКОЛОВ****В.В. Путину**

Президиум Российской Академии наук  
 Советник Президиума РАН  
 Президент Палеонтологического общества  
 Отделение наук о Земле  
 Москва 117334, Ленинский пр., 32А, каб. 618, т, 938-09-40

Палеонтологический институт РАН  
 Лаборатория докембрийских организмов  
 117868 Москва, Профсоюзная, 123, т. (095) 339-95-66  
 Факс (095) 339-12-66

**Господин Президент!**

Обращаюсь к Вам по просьбе авторитетных ученых Российской Федерации, которые выражают озабоченность в связи с угрожающей ситуацией в сфере водных ресурсов страны.

Продолжается загрязнение и ухудшение качества воды, в критическом состоянии находятся гидротехнические сооружения, ежегодно нарастает число катастрофических последствий наводнений с человеческими жертвами и многомиллиардными убытками. Ситуация усугубляется тем, что система управления и контроля за стратегическими водными ресурсами несовершенна.

Требуется создание адекватной структуры управления водными ресурсами и безопасностью на водных объектах с использованием экономических методов управления, в том числе с привлечением частных инвестиций,

Владимир Владимирович! В апреле мне исполняется 92 года. Я помню, с каким напряжением и потерями в довоенный и послевоенный периоды прошлого века создавались гидротехническая и гидрогеологическая отрасли СССР, которые служат теперь **новой России**. Вы верно сказали однажды: «люди, считающие, что СССР можно восстановить, не имеют головы, но люди, спокойно относящиеся к распаду Советского Союза, не имеют сердца». Именно поэтому нельзя допустить разрушение того положительного потенциала в водном секторе государства, который был создан в советский период.

С 1975г по 1990г я возглавлял в АН СССР «Отделение геологии, геофизики, геохимии и горных наук» (ныне «Отделение наук о Земле»), куда входили и водные ресурсы. Поэтому мне есть с чем сравнить нынешнюю ситуацию с водными проблемами в России. Разделяю особую озабоченность российских специалистов и прошу Вас, Владимир Владимирович, дать указание рассмотреть кардинальные предложения по данному вопросу, изложенные в прилагаемом письме на Ваше имя.

**Приложение:** Письмо на имя Президента РФ (2 стр.) с Приложением (12 стр.).

Герой Социалистического Труда,  
 Лауреат Ленинской премии,  
 премии «Триумф» и премии  
 Большая Золотая Медаль  
 Имени М.В. Ломоносова РАН

1.03.06



4.03.06 Н.Н. Сергеев



**Президенту Российской Федерации  
В.В. Путину**

**Уважаемый Владимир Владимирович!**

Обращаемся к Вам в связи с катастрофическим развитием негативных процессов на водных объектах, являющихся национальным достоянием – основой жизни государства и общества.

Ежегодно в водные объекты сбрасывается около 20 куб. км **загрязненных вод**, что ведет к вспышкам инфекционных заболеваний и увеличению степени риска воздействий на организм человека токсичных, канцерогенных и мутагенных веществ. Общий ущерб от загрязнения водных объектов для населения и отраслей экономики оценивается в 70 млрд. рублей в год.

Выходит из-под контроля прохождение **половодий и паводков**. Несмотря на то, что угроза наводнений в Российской Федерации существует более чем для 750 городов и населенных пунктов, действенных мер по борьбе с наводнениями не предпринимается. Ежегодный среднемноголетний ущерб от наводнений превышает 40 млрд. рублей.

Катастрофическое положение складывается в области обеспечения безопасности **гидротехнических сооружений**. Ежегодно на гидротехнических сооружениях происходит до 60 крупных аварий, наносящих ущерб от 2 до 10 млрд. рублей.

С выходом **Указа** Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были созданы уникальные условия для формирования эффективных структур управления водным хозяйством страны. Однако, при формировании этих структур были допущены серьезные ошибки в разграничении полномочий, что тормозит эффективное регулирование водными ресурсами в интересах государства и общества. Кроме значительного роста численности государственного аппарата и

дублирования функций это ведет к разрушению инфраструктуры управления водными ресурсами России, делает не эффективным расходование средств федерального бюджета и не способствует привлечению частного капитала для охраны и воспроизводства водных ресурсов.

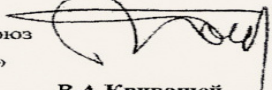

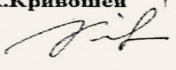
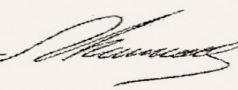
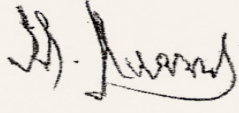
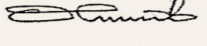
**На основании изложенного считаем необходимым:**

Кардинально улучшить управление качеством водных ресурсов и безопасностью на водных объектах, создав РАО «Воды России», возложив на него полномочия по охране, использованию и восстановлению водных ресурсов, разработке и реализации мероприятий по пропуску половодий и паводков, регулированию режимов работы водохранилищ, обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. Подобные структуры в настоящее время успешно действуют в России (РАО «РЖД России» и др.).

Государственные функции в части проведения водохозяйственной экспертизы, распределения водных ресурсов и лицензирования водопользователей передать от Федерального агентства водных ресурсов МПР России.

Данные меры позволят кардинально улучшить ситуацию с качеством водных ресурсов, что положительно скажется на здоровье населения и национальной безопасности страны, повысить безопасность гидротехнических сооружений и водных объектов при прохождении половодий и паводков, обеспечить эффективное вложение средств федерального бюджета и привлечение в водный сектор Российской Федерации частных инвестиций.

Приложение на 12 стр.

Вице-президент общественного объединения «Союз водопользователей»	<b>Ю.Г.Богомолов</b> 	Директор Института новой экономики РАН	 <b>Д.С.Львов</b>
Генеральный директор ЗАО «Гидротехэкспертиза»	<b>В.А.Кривошей</b> 	Президент общественного объединения «Союз водопользователей»	<b>Н.Н.Михеев</b> 
Главный сотрудник аграрных РАСН	научный Института проблем <b>М.Я. Лемешев</b> 	Директор института геоэкологии РАН	<b>В.И.Осипов</b> 

1.03.06

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИИ.

**Общие сведения.** Россия - одна из наиболее богатых природными водами стран мира. По ее территории протекает более 2,5 млн. рек общей протяженностью свыше 8 млн. км. На территории России находится 2,7 млн. озер и эксплуатируется 2290 водохранилищ.

Суммарные естественные ресурсы пресных вод Российской Федерации оцениваются в 7770,6 км<sup>3</sup>/год. Среднегодовое количество пресных вод речного стока составляют 4270,6 км<sup>3</sup>/год или 11% мирового ресурса речного стока. Из общего объема речного стока страны на Сибирь и Дальний Восток приходится 71%, в то время как на наиболее развитые в промышленном и сельскохозяйственном отношении районы (Центральный, Приволжский, Северо-Кавказский и Уральский) – 17%, а на одного человека – соответственно 144 тыс. м<sup>3</sup> и 11 тыс. м<sup>3</sup> в год.

Среднегодовое количество водных ресурсов озер составляют около 26,5 тыс. км<sup>3</sup> (в том числе озера Байкал – 23 тыс. км<sup>3</sup>), что составляет 20% от мировых запасов поверхностных пресных вод. Общий объем водохранилищ составляет около 350 км<sup>3</sup>. Запасы подземных вод оцениваются в 228 км<sup>3</sup>. Подземные воды, защищенные от загрязнения, имеют огромное стратегическое значение в период чрезвычайных ситуаций. Для межбассейнового перераспределения стока рек используется 27 крупных водохозяйственных систем комплексного назначения протяженностью 3 тыс. км.

**Использование водных ресурсов.** Суммарный забор воды из водных объектов, предназначенный для удовлетворения потребностей населения и экономики страны, составляет 82,3 км<sup>3</sup> в год, в том числе из подземных водных объектов – 11 км<sup>3</sup> в год. Забор свежей воды составляет более 64 км<sup>3</sup>, в том числе промышленностью – 58,8%, жилищно-коммунальным хозяйством – 21%, сельским хозяйством – 19,4% и прочими водопользователями – 0,8%.

Ежегодно в поверхностные водные объекты сбрасывается до 52 км<sup>3</sup> сточных вод. Наибольшие составляющие

сбрасываемых сточных вод дают промышленные предприятия (63,1%), жилищно-коммунальное хозяйство (24,9%) и сельское хозяйство (11%).

На водных объектах расположены 111 крупных гидроэлектростанций суммарной установленной мощностью 44,9 тыс. МВт, что составляет примерно 23% в структуре установленной мощности в целом по России. Ежегодная выработка электроэнергии на ГЭС (в зависимости от водности года) составляет 156-170 млрд. кВтч, или около 20% общего ее производства в стране.

Неотъемлемой частью водных объектов являются внутренние водные пути, обеспечивающие транспортное обслуживание 26 республик, краев, национальных автономных округов и 42 областей России. Их протяженность составляет 101,7 тыс. км. Перевозочную деятельность по внутренним водным путям осуществляют 1500 хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих 18,5 тыс. судов, в том числе 1,5 тыс. пассажирских и грузопассажирских судов. Ежегодно ими перевозится около 140 млн. тонн грузов и более 22 млн. пассажиров.

Российская Федерация располагает огромным рыбохозяйственным фондом, включающим 20 млн. га озер и 416 тыс. км рек. Созданы тысячи водохранилищ и прудов, являющихся важной базой для организации в них высокопродуктивного рыбного хозяйства по промышленному разведению и выращиванию разнообразных ценных рыб.

Велико рекреационное значение водных объектов. Почти все санатории, дома отдыха и туристические базы расположены на берегах рек и водоемов или поблизости от них. Непосредственно на пляжах в часы пик находится около 60% отдыхающих вблизи рек и водоемов.

**Качество воды водных объектов.** Располагая огромным водноресурсным потенциалом, ряд территорий России испытывает острый дефицит в воде, обусловленный ее низким качеством и неравномерностью распределения по субъектам Российской Федерации. Почти 50% населения употребляет воду, не соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям, что ведет к вспышкам инфекционных заболеваний, увеличению степени риска воздействий на организм человека токсичных,

канцерогенных и мутагенных веществ, росту проявлений патологий. Отставание России по средней продолжительности жизни населения от развитых стран в значительной степени связано с потреблением некачественной воды.

В ряде городов вода подается в жилые районы по графику со значительными перебоями. При этом источники централизованного водоснабжения не защищены от загрязнения, а используемые технологии не обеспечивают подготовку воды до нормативных требований. По этой причине ежегодно в поверхностные водные объекты сбрасывается около 20 куб. км загрязненных вод, что составляет более 36% от общего объема сброшенных сточных вод. Общий ущерб от загрязнения водных объектов для населения и отраслей экономики оценивается в 70 млрд. рублей ежегодно.

Выявление и устранение неблагоприятного влияния некачественной питьевой воды на организм человека является важным фактором сохранения здоровья населения и, как следствие, обеспечения национальной безопасности страны. Однако, в этом направлении реальных действий практически не предпринимается.

**Техническое состояние гидротехнических сооружений.** В Российской Федерации эксплуатируется около 65 тыс. гидротехнических сооружений, в том числе 29,4 тыс. напорных ГТС, решающих задачи гидроэнергетики, водного транспорта, рыбного и сельского хозяйств и около 10 тыс. км защитных сооружений. Практически все напорные ГТС являются потенциально опасными для жизнедеятельности населения и экономики страны. В последние годы состояние ГТС постоянно ухудшается. Средний процент износа напорных ГТС приближается к 50%. Аварийность на российских ГТС уже превысила среднемировой показатель в 2,5 раза. При этом ежегодно происходит до 60 аварий с ущербом в действующих ценах от 2 до 10 миллиардов рублей.

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» ответственность за безопасность гидротехнического сооружения несёт собственник и эксплуатирующая организация. В федеральной собственности находятся 1931 сооружение комплексного назначения, расположенные на водных объектах, проходящих по двум и

более субъектам Российской Федерации, а также находящиеся на трансграничных водных объектах международного значения. К собственности субъектов Российской Федерации относятся 7675 сооружений территориального значения, к негосударственной собственности (муниципальной, либо юридических и физических лиц) - сооружения, обеспечивающие использование воды и её подготовку к производственному процессу, сооружения объектов энергетики и др. Таких сооружений насчитывается 16087. Бесхозных ГТС и ГТС с неустановленной формой собственности 3695. Большая часть ГТС не имеет обслуживающего персонала и находится в эксплуатации от 20 до 50 лет. Двести девяносто три сооружения имеют возраст более 100 лет! В гидроэнергетике, например, где гидротехническими сооружениями сформированы самые крупные водохранилища страны, срок эксплуатации в 50 лет превысили уже 18 гидроэлектростанций, а 11 из них перешли 60-летний рубеж. На водном транспорте ситуация еще более сложная. Беломорско-Балтийский канал построен в 1933 году, канал имени Москвы - в 1937 году, Волго-Донской судоходный канал – в 1952 году. Но есть сооружения и более ранней постройки, такие, например, как гидроузел «Белоомут» на р. Оке (1913 г.), Кочетовский гидроузел на Нижнем Дону (1919г.), Северо-Двинская шлюзованная система (1828г.). Такое же положение сложилось и в сельском хозяйстве, где срок эксплуатации ГТС составляет около 40 лет при нормативном сроке эксплуатации 50 лет.

Особенно тяжелое положение сложилось по малым и средним ГТС, для которых критерии безопасности не установлены и декларации безопасности не разработаны. Отсутствует необходимая проектная документация, а, следовательно, и проектные значения контролируемых показателей состояния ГТС. Не разработана нормативная и методическая документация для упрощенного декларирования малых ГТС. Высока стоимость декларирования и экспертизы деклараций безопасности ГТС (примерно от 0,5 до 1 млн. рублей на объект). Таких средств у многих собственников и эксплуатирующих организаций просто нет.

Положение усугубляется нехваткой необходимой контрольно-измерительной аппаратуры, уменьшением натуральных

обследований ГТС, а также продолжающимся сокращением квалифицированных специалистов, что не позволяет проводить мониторинг показателей состояния ГТС, разработку и уточнение критериев безопасности ГТС, анализ причин снижения безопасности ГТС, поддержание в готовности локальных систем оповещения о чрезвычайных ситуациях на ГТС.

Многое из сказанного относится и к отраслевым институтам, чьи возможности выполнения актуальных для отраслей работ, направленных на обеспечение безопасной эксплуатации водных объектов и гидротехнических сооружений, в настоящее время существенно ограничены и продолжают неуклонно сокращаться.

Серьезное беспокойство вызывают бесхозные напорные сооружения, построенные хозяйственным способом без какой-либо проектной документации. Состояние этих сооружений неизвестно. Действенных мер по их ликвидации или передаче в собственность муниципальных образований или хозяйствующих субъектов, как того требует статья 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, не предпринимается. Крупные объемы водной массы, вышедшей из-под контроля на гидротехнических сооружениях, способны, как известно из мировой и отечественной практики, серьезно потрясти экономику крупного государства. Аварии в Свердловской и Пермской областях, Республике Башкортостан сопровождались человеческими жертвами и многомиллиардными убытками.

**Вредное воздействие вод.** Наводнения являются одним из наиболее часто повторяющихся стихийных бедствий. По площади охватываемых территорий и наносимому среднесноголетнему ущербу они находятся на первом месте. Наводнениям в Российской Федерации могут подвергаться территории площадью до 400 тыс. км<sup>2</sup>. На этих территориях находится около 750 городов, тысячи населенных пунктов и десятки тысяч важнейших народно-хозяйственных объектов. Среднесноголетний ежегодный ущерб от наводнений на этих территориях превышает 40 млрд. рублей и имеет тенденцию к росту.

В результате катастрофического наводнения в г. Ленске в 2001 г. было полностью уничтожено 2692 дома и повреждено

1527 домов. Из зоны затопления пришлось эвакуировать 41 тыс. человек, 26 человек погибли. Ущерб от чрезвычайной ситуации составил более 8 млрд. рублей. В Южном Федеральном округе в июне 2002 г. паводком было разрушено и повреждено более 40 тысяч жилых домов. Пострадало около 380 тыс. человек. Погибло 114 человек, а ущерб от чрезвычайной ситуации составил более 18 млрд. рублей.

Крупное наводнение произошло в Краснодарском крае и Республике Адыгея в ноябре-декабре 2004 года. В результате выпадения дождя и таяния снега в общей сложности было подтоплено 4279 домов, пострадало около 15 тысяч человек.

Не менее сложной оказалась ситуация и в 2005 году. Затоплению подверглись сотни населенных пунктов и тысячи квадратных километров территории. В Республике Башкортостан из-за превышения критических уровней на реках Белая и Уфа в зону затопления попали 1071 дом с населением 3915 человек. В Оренбургской области из-за прорыва защитной дамбы в районе города Орска было подтоплено 798 домов с населением 2242 человека. В Республике Мордовия из-за высоких уровней на реке Мокша в зону затопления попало 860 домов с населением 1833 человека. В Иркутской области в районе рек Топорок и Бирюса было подтоплено более 300 домов с населением около 1000 человек. В Красноярском крае в бассейнах рек Жуковка, Кача и Канн было также подтоплено около 300 домов с числом проживающих около 1000 человек. В Чеченской Республике из-за вышедших из берегов рек Сунжа и Белка подтопленными оказались город Грозный и ряд населенных пунктов с общей численностью 1081 человек. В Республике Дагестан из-за прорыва дамбы обвалования на р. Терек в зону затопления попали около 300 км<sup>2</sup> сельскохозяйственных земель и 14 отгонно-животноводческих комплексов.

Этот перечень можно продолжать по Ставропольскому и Хабаровскому краям, Самарской, Нижегородской, Ленинградской, Пензенской, Челябинской, Свердловской и другим областям. Здесь также имели место подтопления населенных пунктов и значительные ущербы для экономики и населения страны. Фактически ситуация при прохождении половодий и паводков выходит из-под контроля. Положение



усугубляется передачей всех полномочий по разработке и осуществлению противопаводковых мероприятий Федеральному агентству водных ресурсов. Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты практически отстранены от участия в безаварийном пропуске паводков и ответственности за это не несут. Даже по самой маленькой речушке, на берега которой никогда не ступала нога федерального чиновника и можно с полной уверенностью предположить, что никогда и не ступит, отвечает Федеральное агентство водных ресурсов, не укомплектованное специалистами соответствующего профиля. Готовит проект бюджета, распределяет средства, но реальных возможностей управлять процессом и контролировать расходование средств федерального бюджета практически не имеет.

**Нормативно-правовое и нормативно-техническое обеспечение.** Нормативно-правовое и нормативно-техническое обеспечение распределения, использования и охраны водных объектов существенно устарело и требует кардинального обновления.

Не работает Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений». Требуется:

- более четкое разграничение полномочий в области обеспечения безопасности гидротехнических сооружений между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- закрепление прав собственности на гидротехнические сооружения, которые могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности;
- совершенствование системы надзора и контроля за безопасностью ГТС;
- уточнение прав, обязанностей и ответственности собственников ГТС в части обеспечения безопасности ГТС;
- изменение механизма финансирования ГТС и др.

Задерживается выход Водного кодекса Российской Федерации. Требуется:

- установление особенностей правового положения водных объектов, как комплексной системы естественных,

имущественных объектов и организации деятельности по обеспечению условий для их эффективного использования;

-определение правового положения режима пользования водными объектами, включая акватории портов, полосы судового хода и участки водоохраных зон и их прибрежных защитных полос;

-определение особенностей правового режима пользования ГТС, введенных в действие с использованием негосударственных инвестиций;

-установление обременений в пользовании сооружениями, расположенными на водных объектах.

Серьезное беспокойство вызывает качество и своевременность разработки технических регламентов:

- «О безопасности гидротехнических сооружений»;

-«О безопасности водных ресурсов водных объектов в местах водопользования и водоотведения, питьевой воды, а также процессов водоснабжения»;

-«Правила использования водных ресурсов водохранилищ»;

-«Правила эксплуатации водохранилищ».

Хорошая подготовка этих документов позволит избежать множества нормативных актов, имеющих разную силу применения и часто меняемых вследствие решения сиюминутных задач, и создать нормативные акты прямого действия, что, несомненно, будет способствовать усовершенствованию всего нормативно-правового обеспечения.

**Финансовое обеспечение.** С 2005 г. средства от налога на водопользование поступают в федеральный бюджет, а затем в Федеральное агентство водных ресурсов для направления хозяйствующим субъектам, имеющим на своем балансе водохозяйственные объекты и гидротехнические сооружения. Общий объём бюджетного финансирования вырос почти в четыре раза, что позволяет провести первоочередные противопаводковые мероприятия и работы по восстановлению несущей способности сооружений и поддержанию напорных фронтов водохранилищ. Однако, это возможно лишь в условиях

широкого привлечения научных организаций и кардинального изменения существующей системы планирования.

**Тарифная политика.** Неэффективно ведется работа по тарифам на использование воды. Высокие тарифы для потребления электроэнергии при низкой себестоимости вырабатываемой электроэнергии на ГЭС дают продавцам электроэнергии сверхвысокие доходы. Рентабельность выработки электроэнергии на ГЭС составляет в среднем 830%, что создает ежегодную прибыль от продажи гидроэнергии более 110 млрд. рублей. Сверхдоходы имеют место на некоторых перевозках водным транспортом и в бутилировании воды. Использование водного объекта как водоприемника сточных вод с загрязняющими веществами требует реформирования система платежей и перевода их в сферу компенсационных выплат, направленных на восстановление водного объекта.

Работа с платежами требует тесного сотрудничества со всеми водопользователями, министерствами и субъектами Российской Федерации для координации усилий, направленных на единую цель - сохранение водных ресурсов, обеспечение безопасности и комфортности жизни населения.

**Управление водными ресурсами.** Поддерживая стремление Администрации Президента и лично Президента Российской Федерации в вопросах оптимизации системы управления, вместе с тем считаем, что принимаемые меры не всегда дают ожидаемый результат.

Ведомственная разобщенность не позволяет проводить единую техническую политику в области безопасности на водных объектах и гидротехнических сооружениях и концентрацию средств для реализации важнейших водохозяйственных проектов.

Не проводится реформирование системы управления водохозяйственным комплексом, отсутствует взаимодействие между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в области водных ресурсов.

Функции и полномочия Федерального агентства водных ресурсов при отсутствии реорганизации системы водного хозяйства и четкого понимания целей и задач агентства свелись к

бессистемному распределению средств федерального бюджета, что будет иметь негативный результат. В условиях неспособности Федерального агентства водных ресурсов предложить крупные водохозяйственные проекты, способные изменить ситуацию к лучшему, происходит возврат средств, предназначенных для обеспечения безопасности на водных объектах, в федеральный бюджет.

Система государственного надзора за безопасностью на водных объектах и ГТС несовершенна. Несмотря на то, что созданы федеральные службы по надзору, фактически сохранилась отраслевая система надзора, что не способствует обеспечению безопасности на водных объектах и ГТС.

Имеет место низкая исполнительская дисциплина. Нарушения в области безопасности гидротехнических сооружений, выявленные в 2003 г в результате проверки Главного контрольного управления Президента Российской Федерации остались не устраненными.

Основные направления развития водохозяйственного комплекса России рассмотрены на Госсовете России под руководством Президента Российской Федерации В.В. Путина в г. Ростове-на-Дону в 2003 г. и сформированы в распоряжении Правительства Российской Федерации от 31 мая 2004 г. № 742 Р.

Важнейшими условиями реализации принятых Основных направлений является совершенствование водного законодательства Российской Федерации, механизмов рационального регулирования водопользования, гармонизация водного законодательства Российской Федерации с законодательством стран СНГ и Европейского союза. Однако данная работа ведется недостаточно.

Сложность происходящих в водных объектах гидрологических, гидрогеологических, гидрохимических и гидробиологических процессов, на которые оказывает влияние антропогенная деятельность, обуславливает высокие требования к научно-техническому обеспечению водного хозяйства, включая проведение фундаментальных и прикладных исследований водных проблем, постоянное научное сопровождение проектирования, строительства и эксплуатации крупных водохозяйственных объектов.

В настоящее время внесены поправки в действующий Водный кодекс Российской Федерации, определивший федеральную собственность на водные объекты и бассейновый принцип управления. Это в целом прогрессивная мера, соответствующая сущности управления сложным природным комплексом, не обеспечена эффективной системой управления на федеральном уровне. Система управления структур в природоресурсном блоке (министерство, агентство и службы) привела к размыванию и дублированию функций, а также породила безответственность за состояние и рациональное использование водных ресурсов. Численность контрольных служб существенно выше, чем служб принимающих решения и по положению ответственных за состояние водных ресурсов. Созданная система «самодостаточна» в использовании рабочего времени для внутренних разборок, в то время как сам водный объект управления не совершенствуется, а является только площадкой для этих разборок.

В целях кардинального улучшения ситуации на водных объектах и гидротехнических сооружениях представляется оптимальным создать Российское акционерное общество «Воды России», возложив на него полномочия по охране, использованию и восстановлению водных ресурсов, разработке и реализации мероприятий по пропуску половодья и паводков, регулированию режимов работы водохранилищ, обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. Подобные структуры в настоящее время успешно действуют в России (РАО «РЖД России», РАО «ЕЭС России» и др.).

Государственные функции в части проведения водохозяйственной экспертизы, распределения водных ресурсов и лицензирования водопользователей следует передать МПР России.

***С созданием РАО «Воды России» будут реализованы основные принципы водного законодательства, в том числе:***

-учета значения водных объектов как основы жизни и деятельности человека;

-приоритета охраны водных объектов как важнейшего компонента окружающей среды перед использованием водных объектов;

-приоритета использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями использования водных объектов

***Создание РАО «Воды России» позволит в кратчайшие сроки:***

-определить зоны периодического затопления территорий при различной обеспеченности и наметить меры по снижению ущерба при прохождении половодья и паводков;

-завершить инвентаризацию и мониторинг ГТС с выявлением наиболее опасных и предаварийных ГТС;

-обеспечить декларирование безопасности ГТС и сформировать Российский регистр гидротехнических сооружений;

-создать единую информационную систему обеспечения безопасности на водных объектах и гидротехнических сооружениях.

В среднесрочном плане будет:

-создана единая система обеспечения технической, физической и экологической безопасности на водных объектах и гидротехнических сооружениях;

-установлен уровень безопасности каждого ГТС и обеспечено его нормативное состояние;

-создана современная система планирования, прогнозирования и координации вопросов безопасности на водных объектах и ГТС.

Данные предложения находят поддержку ученых и эксплуатационников различных водохозяйственных организаций. Они позволяют решить вопрос единства функций хозяйственного управления водными объектами, что исключительно важно для решения задачи удвоения внутреннего валового продукта, предусматривающей рост потребности в водных ресурсах с учетом рационального водопользования и снижения удельной водоемкости, и недопущения обострения региональных проблем водообеспечения населения и объектов экономики в бассейнах рек Волги, Дона, Кубани, Терека, Урала, Азовского и Каспийского морей. Бассейновая структура управления водных сектором предусматривает не только

упорядочение экономики государства, но является также важным политическим аспектом укрепления России. Уникальность и значимость бассейновой структуры водного сектора, масштабы решаемых экологических и социально-экономических проблем дают основание считать, что успехи их реализации в значительной мере будут определять устойчивое развитие России. Следует подчеркнуть, что предлагаемая структура управления водным сектором Российской Федерации наряду с природоохранным значением позволит объединить усилия органов государственной власти различных уровней и населения речных бассейнов, оживить частную инициативу и привлечь частный капитал для охраны и воспроизводства водных ресурсов.

**Президенту Российской Федерации  
В.В. Путину**

**Уважаемый Владимир Владимирович!**

**Обращаемся к Вам в связи с озабоченностью о безопасности водных ресурсов России.**

Мы понимаем, что природные, в том числе водные, ресурсы России и национальная доктрина государства, о которой так много говорится в последнее время, части одного целого. В своих выступлениях, Владимир Владимирович, Вы неоднократно давали понять, что разработку национальной идеи не следует усложнять, поскольку она сводится к простой истине – **любить свою Родину**. Нам также близка эта простая истина, в том числе ее американская интерпретация времен освоения Америки: «Love or leave».

В конце XX века в России был сделан непростой политический выбор, - но это был выбор **свободы**. Россия - не Германия, а государство государств, в котором достигнуть экономической и политической стабильности за короткий период после распада СССР невозможно. Ваш, Господин Президент, сбалансированный подход к управлению государством на дальнюю перспективу в тяжелые для России времена, в том числе укрепление вертикалей власти и возврат к историческим ценностям православного государства, способствует началу умиротворения обстановки как внутри страны, так и за ее пределами. Председательство России в восьмерке мировых держав лучшее тому подтверждение.



Тем не менее, в этом позитивном движении реформирования страны легко за экономическими и политическими приоритетами незаметно разрушить базовые материальные ценности России – **водные ресурсы**.

Историческая Россия собиралась воедино созданием **водных бассейновых структур** при Павле I, строительством железных дорог при Николае I, организацией региональных акционерных обществ, таких как «Северное акционерное общество», построившее, в частности, комплекс исторических зданий в центре Москвы, в котором размещалось ЦК КПСС. В XIX веке бурно развивались РАО «Новая Центральная Сибирь», РАО «Белорецких заводов» на Урале и т.д. Как мы представляем, это единственный верный путь создания крепкого российского государства, которое экономически, и, в конечном счете, политически, будет полезно для наших соседей. Слабая Россия не способствует, как выяснилось за последние 10 лет, устойчивому развитию Евразии.

Поскольку Земля наша – планета Воды и, соответственно, цивилизация зародилась в бассейнах рек, которые становились, как правило, базовым природным, а затем и политическим каркасом государств, сама природа подсказала нам систему управления водным хозяйством страны – это **бассейновая структура**. Однако, при обсуждении «Водного кодекса РФ» в Государственной Думе Совета Федерации такая структура управления водным хозяйством была отвергнута.

Как граждане России, которые не обращаются к своей Родине в третьем лице («эта страна»), мы крайне обеспокоены ухудшением качества воды в РФ, критическим состоянием гидротехнических сооружений и катастрофическим количеством наводнений с большим числом человеческих жертв. Промедление с решением проблемы безопасности водных ресурсов и объектов России грозит техногенными катастрофами, способными потрясти, что подтверждают исторические факты, экономику крупного государства. Как говорится, «мало не покажется». Водная стихия имеет, как известно, крутой нрав, и «плохой наездник» может погубить все дело. А нам нужны не

великие потрясения, а **безопасность водных ресурсов** Великой России.

Создание акционерного общества водного профиля (РАО «**Воды России**») способно, на наш взгляд, переломить ситуацию в водном хозяйстве государства к лучшему. **Бассейновая структура** такого РАО служила бы дополнительной «стяжкой» гигантского российского государства и решала бы экологические проблемы, которые зачастую носят спекулятивный характер. Целесообразно поддержать обсуждавшееся в Совета Федерации предложение о параллельном создании общественной структуры – **Международного фонда экологической безопасности водных ресурсов имени академика Г.В. Богомолова.**

В этом случае, в конкурентной борьбе с природными и политическими вызовами XXI века, у наших потомков появится шанс для восстановления и сохранения водных ресурсов России. В то же время мы убеждены, что без назначения на ключевые участки водной отрасли специалистов международного уровня успех Вашей инициативы не обеспечен.

Пишем Вам от имени многомиллионной аудитории наших зрителей, читателей, слушателей, детей, внуков и правнуков по одному из животрепещущих вопросов современного мира – **безопасности водных ресурсов России**, - и просим Вас, Владимир Владимирович, дать указание Правительству «не топтаться», а кардинально пересмотреть ситуацию по данному вопросу с привлечением профессионалов-водников.

**С уважением,**

Народный артист СССР  
Ю.В. Яковлев

Народный артист России,  
поэт, М.И. Ходяков.

М. Ходяков

Председатель Международного  
Объединения Кинолюбителей,  
Президент МКФ "Золотой витязь"

Народный артист России

Н.П. Бурляев

Народный артист СССР

В.С. Панов

Народ. арт. СССР

Т. Доронин

Кар. арт. Эстония

Михайлов А. Ш. Михайлов

З. Арт. РФ

Талал-Ермиш

Этихов

(Народный артист СССР  
В.В. Тихонов)

Ан. Баталов

(Народный артист СССР  
А.В. Баталов)

Писатель

В. Распутин

В. Распутин

Имярек В. Карпов

В. Карпов

Писатель В.Н. Ткачев

Мисюль В. Бушин

В. Бушин

Писатель Дураков

А.М. Муштаев

Мисюль

В.Н. Крушин

В. Крушин

(Писатель С.В. Михалков)

Свет

Писатель Ю.М. Прохоров

Прохоров

Народный артист СССР

Николай Петров

Л.В. Зыкина

(Народная артистка СССР  
Л.Г. Зыкина)

✓

27.03.06

## Подписанты обращения к Президенту РФ

### *Народные артисты СССР:*

1. Баталов Алексей Владимирович,
2. Доронина Татьяна Васильевна,
3. Зыкина Людмила Георгиевна,
4. Лановой Василий Семенович,
5. Петров Николай Арнольдович,
6. Тихонов Вячеслав Васильевич,
7. Яковлев Юрий Васильевич,

### *Народные артисты России:*

8. Бурляев Николай Петрович,
9. Михайлов Александр Яковлевич,
10. Ножкин Михаил Иванович,

### *Заслуженный артист России:*

11. Панкратов-Черный Александр Васильевич,

### *Писатели:*

12. Бушин Владимир Сергеевич,
13. Ганичев Валерий Николаевич
14. Карпов Владимир Васильевич,
15. Крупин Владимир Николаевич,
16. Михалков Сергей Владимирович,
17. Мустафин Ямил Мустафьевич,
18. Поляков Юрий Михайлович,
19. Распутин Валентин Григорьевич.

## Интервью

корреспонденту «Литературной газеты» Громову С.

Группа авторитетных российских учёных (в которую вошли, в частности, академики РАН Д.С. Львов, В.И. Осипов, Б.С. Соколов), обеспокоенных вопиющей ситуацией в сфере водных ресурсов страны, обратилась к главе государства с просьбой о наведении порядка в этой области и создании специальной организации – РАО «Воды России». Корреспондент «ЛГ» побеседовал с инициаторами обращения – вице-президентом общественного объединения «Союз водопользователей» Ю.Г. Богомоловым и генеральным директором ЗАО «Гидротехэкспертиза» В.А. Кривошеем.

**Корр.:** Зачем нужна новая административная организация в сфере водопользования? Может, есть смысл как-то дисциплинировать уже существующие?

**В. Кривошей:** Множество застарелых крупных проблем при существующей системе хозяйствования на водных объектах разрешены быть не могут в принципе. Выделим три главных. Первая – качество воды. Сегодня более 50% населения Российской Федерации употребляют воду, не соответствующую требованиям стандартов, то есть фактически травят себя и своих детей. Безусловно, это плохо скажется на потомстве и уже сейчас вызывает вспышки инфекционных и других заболеваний. Организм человека вместе с грязной водой получает разные дозы токсичных, канцерогенных и даже мутагенных веществ. Ежегодно в водные источники сбрасывается около 20 кубических километров загрязнённых вод, а убытки от этих безобразий для экономики страны превышают 70 млрд. рублей в год.

Вторая проблема – паводки. Она вообще никак не решается. По стране разбросано большое количество карликовых структур, якобы занимающихся борьбой с негативным воздействием вод.

Однако, мы практически ежедневно наблюдаем «Якутию». В самом же этом регионе с таким названием годами затапливает людей и никаких конкретных действий не предпринимается – хотя бы для того, чтобы выселить оттуда людей. Я был очевидцем затопления Ленска – в составе Правительственной комиссии вылетал туда и в течение двух месяцев участвовал в ликвидации последствий. Город был затоплен на три-три с половиной метра. По улицам двигались льдины толщиной до двух метров, сносившие практически всё на своем пути. Убытки от наводнений в России ежегодно превышают 40 млрд. рублей.

Третья проблема – состояние гидротехнических сооружений. Обеспечением их безопасности никто по-настоящему не занимается, хотя о ней очень много говорят. Убытки от разрушения гидротехнических сооружений (ГТС) составляют от двух до десяти млрд. рублей в год. Ежегодно в России происходит до шестидесяти крупных аварий на ГТС. Аварийность нашего гидротехнического хозяйства превышает сегодня среднемировой уровень в два с половиной раза.

Если просуммировать только лишь три названные проблемы, то становится понятно: нужно предпринимать какие-то очень серьёзные, системные меры. Кто и при каких условиях может это квалифицированно делать? Ответ для меня очевиден: нужно создавать специальную, контролируемую государством структуру – вместо огромного количества федеральных организаций, сотен государственных учреждений с несметным числом филиалов, дублирующих друг друга, тратящих казённые деньги и за счёт средств федерального бюджета фактически занимающихся коммерцией. При этом, кстати, они мешают делать бизнес настоящим коммерческим структурам, используя для этого бюджетные деньги и не принося стране практически никакой пользы. Кто ответственен за печальные события, произошедшие в том же Ленске, во всей Якутии? Мы в связи с этим видим и слышим ныне одного Шойгу с его ведомством. Я с глубоким уважением отношусь к МЧС. Там работают действительно грамотные и добросовестные специалисты. Но ведь они занимаются ликвидацией последствий ЧС. А кто занимается превентивными мерами, предупреждением ЧС? Почему почти не попадают нам на глаза ни в телерепортажах, ни в газетных новостях упоминания о Федеральном агентстве

водных ресурсов, в полномочия которого в соответствии с постановлением Правительства РФ собственно и входит предупреждение вредного воздействия вод? Почему ничего не слышно об МПР России, которое должно проводить государственную политику в области безопасности на водных объектах?

Чтобы решить сложнейшие задачи развития, усовершенствования нашего водного хозяйства, необходимо создать качественно новую систему со своей организационной структурой, экономически оправданной, эффективной, ответственной. Причём ответственность за её действия и бездействие, приводящие к снижению уровня безопасности и ухудшению состояния водных объектов, должна быть чётко определена, расписана. Требуется кардинального улучшения законодательное, нормативно-правовое, нормативно-техническое обеспечение, нужны кадровые, финансовые, материально-технические ресурсы. Всё перечисленное, мягко говоря, оставляет желать гораздо лучшего – за исключением финансирования. Денег государство выделяет, по-моему, в достаточном количестве, но они тратятся настолько неэффективно, что проблемы на водных объектах не решаются, а наоборот усугубляются год от года.

Более того, все потуги, направленные на улучшение этой ситуации, в той или иной мере связаны с русловыми процессами, вмешательством в естественную среду рек. А вот здесь как раз и кроются самые главные и в то же время самые специфические проблемы, прежде всего – кадровая. В Министерстве природных ресурсов, вдумайтесь, нет ни одного специалиста по реке, ни одного профессионала, который бы понимал, к чему приводит подобное вмешательство в естественную среду. В Федеральном агентстве водных ресурсов (опять обратите внимание!) нет специалистов ни по реке, ни по гидротехническим сооружениям. Министерство транспорта, ведающее сотней тысяч километров водных путей, также лишено необходимых кадров. Федеральное агентство морского и речного флота, которое, казалось бы, должно быть полностью обеспечено профессионалами, в своём распоряжении их практически не имеет. Сохранилось, правда, немного специалистов на «низовых уровнях», пока еще действующих структур. Эти люди время от времени передают

специальную информацию «наверх», однако там она не находит должного понимания и тем более применения...

**Корр.:** Помнится, в федеральном природоохранном законодательстве лет 5 назад творилось вообще что-то невообразимое. Власти регионов тогда срочно принимали свои законы, дабы как-то обезопасить природную среду. А может, решение проблем водоохраны и водопользования резонно переложить на плечи региональных и местных властей?

**В. Кривошей:** Решения, законы, постановления региональных органов власти имеют локальное значение и не могут решить общих проблем в сфере водных ресурсов страны. Волга, например, протекает по территориям многих субъектов федерации. И если, допустим, астраханские или нижегородские власти примут законы, запрещающие загрязнение реки, а где-нибудь в Верхнем Поволжье ничего в этом плане не предпримут, то страдать в конечном итоге будут те же нижегородцы и астраханцы. Поэтому сегодня принципиально стоит вопрос о бассейновом принципе управления водным хозяйством России. То есть необходимо одновременно контролировать весь бассейн реки, со всеми её притоками.

Министерство природных ресурсов, и Федеральное агентство водных ресурсов фактически устранились от участия в разработке Водного кодекса РФ, а когда спохватились было уже поздно, в связи с чем была занята позиция «господина Троцкого», известная из истории, как «ни войны ни мира». Вот и получился Водный кодекс РФ крайне некачественным. Созданы комиссии по его доработке. Опять же всё упирается в дефицит кадров. Нормативно-правовую базу и нормативно-техническое обеспечение практически некому разрабатывать. Специалисты-водники просто-напросто «уничтожены как класс»...

**Ю. Богомолов:** Бассейновая структура нормальна и естественна. Цивилизации начинались с бассейнов рек, вблизи которых селились люди. И если мы вернёмся к этой структуре организации водного хозяйства, то будет создан единый балансодержатель водохозяйственных объектов, базирующийся



на бассейновых структурах управления. Вся система хозяйствования станет гораздо более упорядоченной, естественной, органичной – в том числе по отношению к матушке-природе, что в конечном итоге главное. Такая структура послужит своего рода «стяжкой» для нашего огромного государства, что, несомненно, будет на руку и политическому руководству России. Президент наш – человек образованный, интеллектуально развитый. Если он подробно ознакомится с нашими соображениями, то многие вещи в отечественном водном хозяйстве наверняка потребует кардинально изменить.

У нас во власти люди делятся на коммунистов и либералов, единокороссов и прочих. Разделение же надо проводить совсем по-другому, смотреть: специалист или неспециалист. Нынешний Водный кодекс РФ разрабатывали в правительстве не специалисты. Они, может быть, очень хорошие люди, однако имеют слабое представление о том, что такое водная среда, у них нет элементарного «геологического мышления». В российском обществе после революционных процессов минувших десятилетий, после изменения политических основ государства извечные социальные законы каким-то образом смешались и многие неспециалисты попали в сферы, в которых ничегошеньки не смыслят. Глубокие социальные-национальные изменения в российском обществе привели к «выбросу на поверхность» из исторической (если хотите, гинетической) памяти народа как положительные, так и отрицательные его черты. Стремительное образование среднего класса в России не имеет аналогов, как мне представляется, в мире. А вот «разгул» чиновничества в самом вульгарном смысле этого слова губит все зачатки новых идей, в том числе и в водной сфере.

**Корр.:** Неужто государство выделяет достаточно денег для того, чтобы предотвратить «ленски» в будущем?

**В. Кривошей:** Конечно, денег всегда не хватает. Но в данном случае есть возможность более эффективно их использовать. Приведу пример. В прошлом году Федеральным агентством водных ресурсов подавляющая часть выделенных бюджетных средств была направлена на мероприятия по укреплению берегов рек. Абсурдность таких мер более чем очевидна.

Протяжённость всех рек России составляет 8,6 млн. километров, а это 17,2 млн. километров общей береговой полосы. Чтобы укрепить хотя бы часть берегов не хватит не только бюджета страны, но и денег всего мирового сообщества. Чтобы предотвращать ЧП, наподобие ленского, требуется комплексный подход. А если говорить конкретно – проще иногда переселить десятки семей из района возможного затопления, чем укреплять сотни километров побережий. Ведь люди, пострадавшие от наводнений, до сих пор не могут выбраться из своих злополучных мест. Федеральные структуры не хотят решать этот вопрос, дабы не брать на себя «лишние» затраты. Предлагаемое же нами РАО сможет справиться с такой задачей – хотя бы совместно, вскладчину с муниципалитетами, собственниками жилья.

Следует также подчеркнуть, что для решения перечисленных проблем используются исключительно бюджетные средства, а внебюджетные источники практически не привлекаются. Новая специализированная структура будет более гибкой, что позволит привлекать средства заинтересованных юридических и физических лиц.

### **Корр.: Поговорим немного о воде, которую пьём...**

**Ю. Богомолов:** В разных регионах и проблемы, связанные с питьевой водой, различны. Кто-то пьёт поверхностную воду, поступающую из рек, озёр, искусственных водохранилищ, кто-то – из подземных источников. Большинство столиц в мире использует для питья подземную воду, Москва, к сожалению, – в основном речную. Если бы, не дай Бог, катастрофа, вроде чернобыльской, произошла поблизости от российской столицы, мы не смогли бы пользоваться поверхностными источниками. Исследования подземных вод за последние 10-15 лет почти не проводились. «Воронка депрессии» (уровень воды в скважинах) в Москве находится на большой глубине, и получать подземную воду оттуда нельзя – все допустимые запасы сработаны.

Когда-то объём этих запасов был неправильно оценен. В советское время повсеместно существовало заблуждение, выраженное знаменитой формулой: «Нельзя ждать милостей от природы, взять их у неё – наша задача». Рассуждали: сколько воды нам нужно, столько и возьмём, как бы ни диктовали

природные условия. А ведь это недопустимо, природа рано или поздно накажет за такое отношение к ней...

Не могу умолчать и ещё об одной неприятной особенности в нашем обществе. Приоритетность продажи нефти, газа, металла в средствах массовой информации постоянно выпячивается, этому придают некий политический контекст, а о воде как-то инерционно забывают. К ней относятся запросто, по-бытовому, с неким юмором даже, не задаваясь вопросами: куда она уходит, откуда приходит и много ли её в нашем распоряжении осталось...

**Корр.: И сколько её осталось в нашем распоряжении?**

**В. Кривошей:** Суммарные естественные водные ресурсы оцениваются в 7770,6 кубических километров в год, в том числе 4270,6 кубических километра ежегодный речной сток. Статические (вековые запасы), большая часть которых сосредоточена в озерах и подземных водах, составляет около 90 тыс. кубических километров. Однако ошибаются те, кто полагает, что это – бесконечно много и что водные ресурсы возобновляемы. Они могут возобновляться количественно, поскольку всё-таки существует теория баланса. Но возобновление происходит не всегда и не везде. Можно, например, в одном случае водохранилище перенаполнить, нанеся ущерб населению и экономике страны, а в другом – недонаполнить, что также связано с огромным ущербом. Что касается запасов качественной воды, пригодной во всех отношениях для нашего употребления, то они стремительно убывают. Отсюда колоссальный ущерб для конкретного человека и огромные убытки для экономики страны.

**Корр.: Почему Вы вместе с другими учёными новую структуру предлагаете назвать «РАО «Воды России»? Вас не смущают ассоциации, к примеру с РАО «ЕЭС»?**

**В. Кривошей:** Для меня название никакой роли не играет. Предложил бы, допустим, назвать её вместо «РАО» «Главным управлением водного хозяйства России». Но такое название не вписывается в действующее законодательство и поэтому высшим руководством страны, скорее всего, поддержано не будет.

Что касается ассоциации с РАО «ЕЭС», то здесь ничего общего нет. Мы предлагаем создать структуру не для распределения чего-либо, а для решения конкретных задач, связанных с обеспечением качества воды водных объектов, сокращением негативного воздействия вод при прохождении половодья и паводков, обеспечением безопасности гидротехнических сооружений и др.

Только такая структура управления водным хозяйством России наряду с природоохранным значением позволит объединить усилия органов государственной власти различных уровней и населения речных бассейнов, оживить частную инициативу и привлечь частный капитал для охраны и воспроизводства водных ресурсов.

**Ю. Богомолов:** Безусловно, название – далеко не главное. Хотя дореволюционная Россия в значительной степени строилась и укреплялась акционерными обществами. Именно они создавали основу экономического богатства государства. Есть в этом плане удачные примеры и из мирового опыта. Ни для кого не секрет: то, что происходит в России, часто копируется на Западе и наоборот. Мы же единая вселенская структура, тем более в сфере глобальных водных ресурсов... Я думаю, что выдающиеся представители нашей общественности – писатели, Народные артисты СССР и России, поэты, сполна выразили тревогу российского народа по обсуждаемой нами проблеме.

## **Информация об авторах.**

**Ю.Г. Богомолов**

/тел. 137-6347, моб./тел. 89164394449, e-mail: [archp@ccas.ru](mailto:archp@ccas.ru)

**М.С. Голицын**

/тел. 521-2000, моб./тел. 89168368797, e-mail: [vseginde@rol.ru](mailto:vseginde@rol.ru)

**И.Б. Коренева**

/тел. 263-1020, моб./тел. 89035900984, e-mail: [kor90@ya.ru](mailto:kor90@ya.ru)

**В.А.Кривошей**

/тел.117-6237,моб./тел.89162678986, e-mail: [krivocheyva@yandex.ru](mailto:krivocheyva@yandex.ru)

**Н.Н. Михеев**

/тел. 132-3275, моб./тел. 89161372157, e-mail: [digital158@zebra.ru](mailto:digital158@zebra.ru)

**Москва, 2006**

## СОДЕРЖАНИЕ

I.	Постановка проблемы	- 5
II.	Современное состояние	- 10
III.	Водные отношения и Водный кодекс РФ	- 12
IV.	Базовая структура и функции отрасли «водное хозяйство»	- 14
	IV.I. Примерная структура водного хозяйства России	- 16
	IV.II. Функции отрасли «водное хозяйство»	- 16
V.	Существующая организация управления водным хозяйством и пользование основными производственными фондами водохозяйственного назначения	- 19
VI.	Международный опыт управления водными ресурсами и объектами	- 21
VII.	Предлагаемая модель управления водной средой и организация отрасли “водное хозяйство”	- 23
VIII.	Цель создания и задачи РАО «Воды России»	- 25
IX.	Укрупнённая структура РАО «Воды России»	- 27
X.	Структурных блоки РАО «Воды России»	- 28
XI.	Соображения по эколого-экономическим и правовым аспектам взаимоотношения отрасли «водное хозяйство» с другими отраслями экономики	- 29
XII.	РАО «Воды России» — как система управления отраслью «водное хозяйство»	- 33
P.S.	Дополнительная информация	- 37

## ПРИЛОЖЕНИЕ

- 1. Обращение к Президенту РФ В.В.Путину**  
академика Б.С Соколова, - 39

**с приложением:**  
Письмо Президенту РФ  
генерального директора ЗАО «Гидротехэкспертиза»  
Кривошея В.А.,  
президента ООО «Союзводопользователей»  
Михеева Н.Н.,  
директора института Новой экономики РАН  
Львова Д.С.,  
вице-президента ООО «Союз водопользователей»  
Богомолова Ю.Г.,  
директора института Геоэкологии РАН  
Осипова В.И.,  
главного научного сотрудника  
института аграрных проблем РАСХН  
Лемешева М.Я.

Приложение (12 стр.)  
Проблемы управления водными ресурсами России - 40
- 2. Письмо Президенту РФ В.В.Путину**  
Народных артистов СССР, Народных и Заслуженных  
артистов России, писателей России - 55
- 3. Интервью**  
корреспонденту «Литературной газеты» С.Громову - 60
- 4. Фотографии**  
членов инициативной группы по созданию  
РАО «Воды России»  
Информация об авторах



©Богомолов Ю.Г., Голицын М.С., Коренева И.Б.,Кривошей В.А., Михеев Н.Н.

**©«ВОДА - ОСНОВА ЖИЗНИ И  
СОВМЕСТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ»**

**Почему необходимо и как создать РАО «Воды России  
МОСКВА, 2006**

Компьютерный набор А. ТРЕБУШЕНКОВ, Редактор-корректор И. Иванов

Объем: 3,5 печатный лист, подписано в тираж 15.06.2006, тираж 150 экз.

Художественное оформление и фото А. Корнев, В. Сергачёв